

III. Intervención en la primera fase

A. Nacen los programas

En mayo de 1992 Esquel lanzaba su primer portafolio de proyectos con el nombre de *Programa de Desarrollo Social* (PDS). Había ideado el concepto de *programa* para designar su modo de intervención como ONG de segundo piso¹. La construcción de este concepto fue, en su primera etapa, un proceso, y continuó siéndolo a lo largo de sus distintas fases. Se lo entendía como un "conjunto de proyectos con objetivos específicos"². Estos podían ser agrupados según fuentes de financiamiento o afinidad de áreas. De hecho el PDS los agrupó según el primer criterio, más administrativo que temático, criterio que predominó durante esta etapa, pues las áreas mismas estaban en construcción. El concepto evolucionó, en esta misma fase hacia un contenido más temático:

Con el tiempo nos fuimos dando cuenta que era importante ir afinando esa orientación: buscar proyectos que fueran afines, líneas de especialización de trabajo. Definir bien las reglas de la cancha³.

Fue así como, del seno del PDS emergería un nuevo programa con un contenido más temático (el Programa de Desarrollo de la Niñez y la Juventud -PDNJ-), que hasta su

¹ Esto, seguramente, motivó el cambio de nombre de la Dirección de Operaciones por el de Dirección de Programas (DIPRO).

² Entrevista con Cecilia Karolys, Quito, 10-10-02.

³ Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 25-09-02.

maduración, cristalizada hacia el final de la fase, "conviviría" con el PDS, intercambiando identidades, o adquiriendo, a ratos, una fugaz autonomía, en ese proceso en el que el concepto de programa se perfeccionaba para ser entendido como un "conjunto de proyectos de materias afines relacionados entre sí"⁴. Más aún, en esta fase incluso se identifican 13 proyectos (15.7% del total) que, al parecer, no se adscribieron a ningún programa, lo cual también confirmaría su gradual proceso de conformación. Así pues, entre 1990-1994 se desarrollarían tres programas: el PDS (1a y 2a fase), el PDNJ, el programa *Fondos de Apoyo a la Gestión Comunitaria* (PFAGC) y un proyecto que prefiguraría un futuro programa: el Foro de la Ciudadanía. Veamos más de cerca su evolución.

B. La Intervención en Desarrollo

1. El Programa de Desarrollo Social (1992-1995)

a. Los contactos con las organizaciones

Desde 1990, Esquel se había abocado a "preparar las condiciones de ejecución" de su agenda llevando a cabo un "intenso contacto" con representantes de organizaciones de base (OBs) y personeros de ONGs que había demandado un "gran esfuerzo y...mucho tiempo", pues, de lo que se trataba no solo era posicionarse en el mercado local de ONGs, sino también de identificar a sus potenciales aliados (s/a20,s/f:5). Las primeras relaciones fueron facilitadas por los "contactos personales" acumulados por los socios fundadores y el equipo técnico en su "experiencia de trabajo en la base social", a quienes visitaban e informaban de la nueva iniciativa⁵. A pesar de ello, la tarea no fue fácil, como lo testimonia Boris Cornejo:

Al principio fue complejo porque hay una cultura de desconfianza, canibalismo, competencia por liderazgo, dentro de las ONGs. FE es vista de manera sospechosa. ¿Quién es esta FE que quiere que yo le presente proyectos para integrar un programa? ¿A título de qué habla? La típica sospecha: quieren robarnos el proyecto. Nosotros rompemos esa barrera a partir de demostrarles que somos transparentes, que generamos valor agregado, que abrimos espacios nuevos. De esa manera fuimos generando confianza. Pero, ese fue un trabajo que nos costó y que nos tomó la primera etapa⁶.

Naturalmente, para ser considerada como "socia", la contraparte debía ajustarse al perfil exigido: "alta calificación técnica, irreprochable comportamiento ético, prescindencia de intereses político partidarios, religiosos o lucrativos y coherencia con los principios institucionales y estrategia operacional de la Fundación Esquel" (Quevedo,1993:2) Las

⁴ Entrevista con Cornelio Marchán, 4-10-02. Testimonio de esta ambigüedad programática son los informes de este período. Así, por ejemplo, el s/a19, "Informe de Actividades 1994. Síntesis ejecutiva" (mimeo, s/f:2) indica que el PDS distingue el PDNJ y los PECs, mientras el *Informe 1994* se refiere al PDNJ como autónomo (al PDS ni lo menciona). (FE-E,1995:7)

⁵ Entrevista con Betsy Salazar, 19-10-02.

⁶ Entrevista, Quito, 16-10-02.

exigencias específicamente técnicas, sin embargo, debían ser adaptadas a la realidad de un Tercer Sector que recién se estaba conformando y por lo mismo evidenciaba limitaciones⁷. Así, entre 1990 y 1994 Esquel llegó a cooperar con 50 contrapartes reales⁸, 13 de las cuales participaron en más de un proyecto. De éstas últimas, las más constantes aliadas fueron CEDIME, ACJ y CISA que participaron en 9, 5 y 4 proyectos, respectivamente. Del total de proyectos ejecutados, 72 (87.7%) se realizaron en alianza con ONGs; una ínfima participación tuvieron organizaciones religiosas, universidades (3.6%), clubes (3.6%) y solo cooperó con una entidad pública (1.2% del total)⁹.

Cabe resaltar que, para este período, la relación de Esquel con las ONGs era percibida como "abierta" y su imagen descrita como "humana" y "compañera". Aparentemente, sus intercambios eran relativamente "informales", sus comunicaciones más "verbales" que escritas, y sus controles, aunque existían, no impedían la fluidez de las relaciones¹⁰.

b. Elaboración del portafolio de proyectos

Los contactos dieron resultados casi de inmediato: a fines de 1991 se habían identificado "más de 50 proyectos específicos", advirtiéndose que "su número crece día a día debido a la incesante recepción de nuevas solicitudes", habiéndose, inclusive, firmado convenios para la ejecución de los primeros emprendimientos¹¹. Sin embargo, no todos estaban a punto.

Los proyectos se receptaban. Unos estaban desarrollados, otros eran propuestas. Había que reformular, que actualizar, había que verificar la participación social, el apoyo técnico. Mandábamos evaluadores, o íbamos nosotros mismos a verificar (su factibilidad)¹².

Así, junto con los proponentes el equipo técnico de Esquel (ETE) afinaba las propuestas. Esta fue una tarea permanente que "convocó a innumerables reuniones técnicas" para prestarles asesoramiento (FGE-E,s/f8:3) Los proyectos se seleccionaban

⁷ Alicia Ponce en su evaluación del PDS (1a fase) señala críticamente que "pese a asumir las ONGs toda la responsabilidad y protagonismo, no se plantea ninguna pregunta sobre sus características, su capacidad para el manejo de los proyectos propuestos, etc", lo que probablemente pueda entenderse en el contexto mencionado (Ponce,1994:14).

⁸ *Contrapartes reales* son las entidades individualmente consideradas con las que se establecen alianzas para la ejecución de uno o más proyectos. *Contrapartes efectivas* son las instituciones que cooperan en los proyectos independientemente de su individual. Las contrapartes efectivas generalmente son más numerosas que las contrapartes reales. Entre 1990-1994 Esquel registró 79 contrapartes efectivas y 50 reales. (Véase Cuadro No. 2, Anexo 1).

⁹ Véase Cuadros No. 28-29, Anexo No. 2.

¹⁰ Entrevistas a Santiago Andrade, Yolanda Montalvo y Cecilia Karolys, Quito, 26-09-02; 10-10-02.a<

¹¹ Estos eran: "Apoyo al Colegio Popular Solidaridad", "Desarrollo comunitario del Guasmo"; "Integración y colocación familiar", "Taller de Trabajo con la Universidad Católica de Guayaquil", "Asamblea del Pueblo de Dios" (s/a20,s/f:5-6)

¹² Entrevista, Quito, 19-10-02.

fundamentalmente siguiendo criterios de política institucional¹³, aunque sin el respaldo de información actualizada sobre el terreno de la que se carecía por aquel entonces. Así

la selección de proyectos fue bastante empírica: no había estudios de pobreza que sustenten la selección de zonas... El concepto central en la selección era la pobreza, pero sin una base de indicadores. (La prioridad la tenían aquellos orientados a) niños, jóvenes, mujeres e indígenas. Además tenía que tener un grado de organización; que la comunidad participe¹⁴.

Otros criterios fueron su "corta duración", así como aspectos técnicos, propiamente dichos (FGE-E,s/f8:3)¹⁵.

Al provenir de distintas contrapartes, los proyectos fueron concebidos (y más tarde operados) desde la "propia cultura institucional" de éstas, "con diferentes metodologías, diferentes maneras de entender su rol e insertarse socialmente para cumplirlo". Asimismo, sus orígenes variaron. Unos habían surgido "al interior de un proceso existente", pero, la mayoría habían sido "inducidos por un agente externo...sin participación" de los beneficiarios, lo cual planteaba desniveles en el conocimiento de la realidad a ser intervenida que debían subsanarse técnicamente (A.Ponce,1994:13)¹⁶.

Así fue conformándose el portafolio de 32 proyectos que fueron seleccionados para integrar el Primer Programa de Desarrollo Social (PDS) y cuyos objetivos se orientaban al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones más pobres (FGE-E,s/f7:2)¹⁷.

c. La ejecución

En mayo de 1992 se iniciaba la ejecución del PDS (1a fase) que se extendería hasta fines de 1993. Este agrupó 32 de los 83 proyectos que auspició Esquel en su primer período (38.6%), con una inversión total de \$2'571.048,33, de la cual \$1'288.604,30 (52.3%) aportó FE y \$1'282.444,02 las contrapartes institucionales (*Véase Cuadro No. 8, Anexo I*). Los 32 proyectos fueron ejecutados por 22 ONGs que constituyeron, para el efecto, sus propios equipos técnicos

¹³ Alicia Ponce concluye en su evaluación que la selección se hizo más de acuerdo a objetivos de política institucional que técnico metodológicos (1994:15), lo cual se confirma con los testimonios de los protagonistas.

¹⁴ Entrevista con Betsy Salazar, 19-10-02.

¹⁵ Según A. Ponce, evaluadora del PDS (1a fase), los criterios de selección fueron: coherencia con las políticas institucionales; que se ajusten a "criterios básicos de planificación de proyectos"; características socioeconómicas y organizativas de los beneficiarios (A.Ponce,1994:11-14)Véase también los criterios de selección en Quevedo,1993:3-4.

¹⁶ Según A. Ponce, los proyectos "inducidos por un agente externo necesitaron desarrollar una etapa adicional para ampliar el conocimiento específico del contexto", por medio de diagnósticos participativos u operativos (1993:4-5).

¹⁷ Véase Cuadro No. 1, Listado de proyectos del PPDS (1a fase), en Anexo No. 2 período 1990-1994. Véase también Fundación Grupo Esquel-Ecuador. "Programa de Apoyo para el Desarrollo Social en el Ecuador" (mimeo, s/f); FE-E, "Programa de Desarrollo Social realizado con financiamiento de la Junta Monetaria. Resultados previstos y resultados alcanzados por proyecto (al 24 de julio de 1993)" (mimeo, julio 24, 1993)

locales (ETLs). Se trabajó en 14 de las 16 provincias en las que Esquel actuaría en este período. Un mayor número se concentró en Pichincha (13), Guayas (5) y Azuay (5), tradicionales ejes histórico-regionales. De los 32 proyectos, 14 (43.75%) se desarrollaron en el ámbito rural, 17 (53.1%) en el urbano y 1 (1.2%) en el rural-urbano, evidenciando un relativo equilibrio espacial en el ámbito de intervención. En cuanto a la cobertura, predominó la local, que caracterizó a 25 proyectos (el 78.1% del total). En coherencia con sus propósitos, la población atendida fue preferentemente niños/as y jóvenes (75, 90.4%), mujeres (20, 24%) e indígenas (15, 18%)¹⁸.

En cuanto a los ejes y áreas, la mayoría se concentraron en educación capacitación (42, 50.6%), proyectos económicos (30, 36.1%) y en menor escala en salud (12, 14.5%). Entre los proyectos económicos las áreas preferentes eran las agrícolas y artesanales. A. Ponce observó la "gran diversidad de situaciones planteadas", así como la "gran heterogeneidad", tanto de las temáticas tratadas, como de los "estilos de trabajo, capacidad de manejo de proyectos y forma de inserción en el medio" (1994:2-3). Esta dispersión se basaba en las políticas y estrategias diseñadas por ese entonces y tenía su lógica. Así lo explica Cornelio Marchán:

Al inicio había mucha dispersión porque trabajábamos con el concepto de que debíamos apoyar procesos sociales en los que las organizaciones estaban insertas. Esa forma de trabajar, si bien da resultados favorables en términos netos, carecía de planificación, de una visión de áreas de intervención privilegiadas, de áreas geográficas. En esa primera etapa era central el tema de la pobreza, el apoyo a las OBs. Era una etapa de aprendizaje. Era fundamental entender cómo funcionaban las OBs, comprender la lógica popular. Esa dispersión tenía una lógica: era una dispersión con cierto orden, porque obedecía a esos objetivos¹⁹.

Para agosto de 1993 se informaba que los proyectos "han evolucionado según lo programado" (FGE-E,1993:1). En la ejecución, Esquel había ido constatando las limitaciones de las contrapartes en el manejo técnico lo cual le había forzado a privilegiar la capacitación y asistencia técnica (CyAT) de sus intermediarias como una de sus estrategias de programación (Adoum, 1995: 37), lo cual significaba también "acompañar a la contraparte en el proceso de cambios" que buscaba generar un proyecto²⁰. Así, se recuerda, por ejemplo, que, en ese entonces,

no había mes que no hiciéramos talleres de trabajo para capacitar a la gente del área administrativa-financiera de los proyectos, que venía de Loja, Cuenca, etc. Eso nos servía para mantener un manejo standarizado. Trabajamos mucho en la standarización de metodología de trabajo en proyectos, lo cual les servía mucho a las contrapartes. Se trabajó mucho en capacitación en negociación y captación de recursos²¹.

¹⁸ Para el perfil de intervención 90-94 (ámbito, cobertura, población objetivo, ejes, áreas, No. De proyectos y nombres véase Cuadros No. 4-22, Anexo No. 2 a este estudio.

¹⁹ Entrevista, Quito, 4-10-02.

²⁰ Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 25-09-02.

²¹ Entrevista con Betsy Salazar, Quito, 19-10-02.

En este proceso a Esquel le correspondió el rol de "coordinador y orientador de la acción conjunta", articulador de una "red de cooperación" de organizaciones a nivel nacional, que le iría forjando la imagen de "cooperante externo" entre las ONGs, así como de fiscalizador de la acción por medio del seguimiento y la evaluación a cargo de un personal mínimo de la DIPRO y la DAF (FGE-E,s/f7:4; J.Ponce,s/f:48)²².

Con las ONGs hacíamos cronogramas y planes operativos en base a la definición de objetivos y se evaluaban por resultados e impactos. Se contrataban evaluadores y se revisaban sus informes. Se esperaban resultados que debían mostrarse en indicadores. Cada trimestre hacíamos seguimiento, para el que teníamos un instrumental metodológico. Contra justificación y verificación de resultados salía el desembolso... Trabajábamos sobre una base de presentación de proyectos standarizados. Nos ideamos un sistema de chequeo de la información económico-financiera que permitía ver rápidamente si había desfases entre lo operativo y lo financiero (que analizaba la legalidad documental, veracidad, consistencia y oportunidad de los informes). Con ese análisis y con la lectura de los informes técnicos de evaluación funcionábamos como un reloj,

testimonia Betsy Salazar²³.

Sin embargo de ello, la evaluación externa del PDS señalaba, precisamente, como una de sus limitaciones técnicas el que la mayoría de proyectos no contemplaron en su programación "actividades de evaluación", además de que, "entre sus productos o resultados no se prevé la información necesaria para conocer el impacto". De ahí que, en general el trabajo de los evaluadores se haya limitado "a una observación poco sistemática de los procesos y a emitir opiniones...pero sin la constatación empírica necesaria". A. Ponce establecía, además, un contraste entre el seguimiento-evaluación (SyE) financiero que fue "riguroso" e "influyó positivamente en las ONGs" y el SyE técnico, propiamente dicho, que fue "débil" (1994:1,14,15)²⁴. Además, identificaba algunas falencias con relación al diseño y ejecución de los proyectos que manifestaban las insuficiencias técnicas de sus contrapartes²⁵. Dado "el alto grado de dependencia del desempeño de las ONGs" que implicaba la estrategia de Esquel (A.Ponce,1994:15), estas ausencias mermarían los éxitos esperados. En todo caso, eran parte del proceso de aprendizaje al que se hallaba abocada la institución, además de manifestar el grado de desarrollo real del Tercer Sector ecuatoriano y evidenciar los problemas de operación con una planta técnica reducida para tal magnitud de trabajo.

El PDS (1a fase) concluyó hacia fines de 1993 y entre abril y septiembre de 1994 se

²² El Informe Anual 1991-1992 da cuenta de 6 profesionales relacionados con proyectos (1995:35).

²³ Entrevista, Quito, 19-10-02. Esto se confirma en el informe de evaluación del PDS realizado por A. Ponce, véase 1994:14.

²⁴ Una observación similar hace Cecilia Karolys para quien por ese entonces "no había una metodología que compruebe las maravillas que te decían. Había visitas, pero no había nada efectivo" (Entrevista, 10-10-02).

²⁵ Tales como: insuficiente fundamentación acerca de la factibilidad de la propuesta; falta de adecuación entre medios y fines; errores en la secuencia lógica temporal en la programación de actividades; falta de conocimiento del sistema social y cultural en el que se intervenía y falta de planificación y tratamiento adecuado de lo técnico metodológico (A.Ponce,1994:6-10).

realizó su evaluación. Esta relievó el aporte metodológico y el "arte de intervención" de algunos proyectos, cuya "valiosa experiencia ...merece ser rescatada y sistematizada"²⁶, formulando algunas de las conclusiones críticas ya indicadas. Como habían sobrado recursos de los fondos del canje²⁷, Esquel solicitó al BCE su autorización para invertirlos en nuevos proyectos. El 30 de diciembre de 1993 la Junta Monetaria aprobaba la solicitud para la ejecución del PDS (2a fase) con Of JM-2934, aún cuando hay que señalar que la política gubernamental "de estímulo a la participación directa de las ONGs en el desarrollo" que había caracterizado al gobierno reformista de Rodrigo Borja (1988-1992), se había modificado con el ascenso de Sixto Durán Ballén (1992-1996), habiéndose suspendido los proyectos de canje de deuda y endurecido la política hacia las ONGs, lo cual le afectaría a FE²⁸. En todo caso, Esquel logró ejecutar 11 proyectos adicionales²⁹, que siguieron el mismo perfil de intervención y se ajustaron a la misma modalidad antes indicada, con una inversión total de \$450.801,20, de la cual 268.780,73 (59,62%) fue canalizada por Esquel y \$182.020,47 (40,38%) por las contrapartes institucionales (*Véase Cuadro No. 8, Anexo 1*).

El PDS (2a fase) se prolongó hacia la segunda etapa de vida institucional (1995-1999), concluyendo, sus "cuarenta y cuatro meses de ejecución", el 31 de diciembre de 1995. El 13 de febrero de 1996 Deloitte & Touche presentaba el informe de auditoría del mismo³⁰. Por él se conocía que, además de los 45 proyectos de los PDSs, los recursos del canje habían servido para subvencionar 19 proyectos adicionales, lo que significaba que, de los 83 proyectos que Esquel ejecutó en esta fase, 60 (72.3%) fueron financiados con los fondos del canje de deuda (Deloitte & Touche:1996)³¹.

²⁶ Tal como el PEC-046, "Programa de Estimulación en el Guasmo", el PEC-015, "una experiencia de gestión urbana y mejoramiento de la calidad de vida por medio del apoyo y motivación institucional a la gestión poblacional; y el PEC-015, que desarrolla un "paquete tecnológico para diseño urbano y construcción de vivienda" para organizaciones populares (A.Ponce,1994:7).

²⁷ Cecilia Karolys dice al respecto: "Como a FE le dieron bonos en dólares y sus proyectos se ejecutaban en sucres tuvo una ganancia muy considerable por diferencial cambiario. Además estaban los réditos de estas inversiones" (Entrevista,10-10-02).

²⁸ "Ana Lucía Armijos pensaba que las ONGs ya habían sido subsidiadas por el Estado con el canje y que era el colmo que quieran beneficiarse de los intereses. Nosotros renunciamos al derecho de cobrar los intereses que el deudor tiene que pagar sobre esa deuda, porque la situación del país era muy difícil y compleja". Esa decisión la tomó el Directorio. (Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 11-10-02).

²⁹ Originalmente eran 14, pero uno no fue ejecutado, "Ecología, Hidroponía y Comercialización" (Regulación de Mercado de Alimentos). Deloitte & Touche, FGE-E,1996:8. Once se ejecutaron entre 1990-1994 y uno en los inicios de la segunda fase. Véase Cuadros No. 2-4; 70-72, Anexo No. 2.

³⁰ En él se concluye que "el estado de ingresos y desembolsos de efectivo presenta razonablemente, en todos los aspectos importantes, los ingresos recibidos y gastos pagados del Programa de Apoyo para el Desarrollo Social en el Ecuador, financiado con recursos provenientes del Convenio de Conversión de Deuda Externa..." (1996:1).

³¹ Un listado de los nombres de los proyectos con canje de deuda ejecutados en la primera y segunda fase puede verse en Cuadros No. 2-3 y 77-78 del Anexo 2 a este estudio.

2. El Programa Fondos de Apoyo a la Gestión Comunitaria (FAGC)

Hacia el final de la fase algunos proyectos originalmente agrupados en el PDS empezaron a nuclearse en un nuevo programa: el Programa Fondos de Apoyo a la Gestión Comunitaria. Recordemos que, según el diseño, los FAGC eran un tipo de proyecto orientado a dotar a las comunidades de fondos permanentes para la ejecución de sus planes. La idea original consistía en traspasar a las comunidades de base fondos revolventes que pudiesen ser utilizados permanentemente por ella bajo la supervisión de FE, lo que no pudo hacerse pues no se logró conseguir "los recursos necesarios para hacer de eso una cosa consistente"³². Dado que en ningún documento se abordó su especificidad o identidad propia, es de presumir que este programa constituyó una continuidad de la línea y objetivos del PDS orientados a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más pobres. Seguramente, siguió la misma modalidad de cooperación descrita. Inclusive algunos proyectos FAGC fueron financiados con los fondos del canje.

Del total de 83 proyectos auspiciados en la fase, 9 (10.8%) correspondieron al PFAGC, comprometiendo una inversión total de \$232.909,50 (*Véase Cuadro No. 8, Anexo 1*). Estos fueron proyectos predominantemente urbanos (6 urbanos, 3 rurales, 66.7% y 33.3%, respectivamente). Al igual que los PDS también evidenciaron una cobertura preferentemente local (77.8%), orientándose mayormente a mujeres (66.7%) y jóvenes (33.3%). En lo que respecta a sus áreas, se inclinó por la educación-capacitación (6, 67%) y los proyectos económicos (3, 33.3%)³³.

3. Resultados

¿Qué resultados se obtuvo de estos programas en esta fase?³⁴ Los 53 proyectos del PDS (1a y 2a fase) y del PFAGC beneficiaron directamente a 165.714 personas, e indirectamente a 504.173 personas. En términos económico, generaron 5 empleos e incorporaron 84 trabajadores voluntarios. Asimismo, coadyuvaron a la instalación de pequeños emprendimientos productivos en una diversidad de áreas, especialmente agrícolas: 382 huertos familiares y comunales, 3 unidades de comercialización, 3 talleres artesanales, 9 estanques piscícolas, 1 vivero, 4 semilleros. No canalizó crédito. Aún se evidencia, sin embargo, una débil intervención en lo ambiental: sólo 8 proyectos (17.3%) registraron iniciativas ambientales.

³² Entrevista con Cornelio Marchán, 11-10-02.

³³ Los datos sobre número de proyectos, población objetivo, ámbito, cobertura, áreas, inversión del FAGC, véase en los Cuadros No. 4-27 en Anexo 2.

³⁴ Sobre esto solo podremos dar una respuesta aproximada. Aunque e revisó el archivo pasivo de Esquel, no se encontraron informes de la mayoría de proyectos. De ahí que la reconstrucción de la información se haya hecho en base a los informes encontrados, convenios, actas de finiquito, informes internos, memorias institucionales y otras fuentes. En el caso del PDS también se contó con el informe de avance de los proyectos de julio de 1993. Con seguridad, el impacto fue mayor al descrito a continuación.

En lo socio-organizativo, capacitaron a 8.818 personas, de las cuales 913 (10.35%) fueron mujeres y 4.597 niños (52.1%) a través de 166 eventos de capacitación. Intervino en 32 escuelas y 6 colegios y 113 organizaciones y promovió la creación de 3 redes. Construyó o mejoró 79 infraestructuras y 82 viviendas. A través de sus programas se atendieron a 11.010 personas en salud (100% del total de personas atendidas en la fase)³⁵.

En síntesis, se evidencia un impacto a nivel micro, focalizado en pequeños emprendimientos que se dispersaron en una vasta área de 14 provincias, lo que seguramente limitó su incidencia. Un acercamiento más cualitativo se hará en el análisis de los resultados de la fase, así como en el estudio de caso de algunos de sus proyectos³⁶.

4. La consultoría para PROANDES

El 24 de noviembre de 1992 Boris Cornejo proponía al PROANDES la posibilidad de cooperación institucional dada la compatibilidad de enfoques estratégicos y metodologías en el tema del combate a la pobreza entre ambas instituciones³⁷. El PROANDES³⁸ era un programa de UNICEF que operaba en cinco países del área andina³⁹ en alianza con instituciones estatales, orientado a apoyar a las comunidades rurales afectadas por la pobreza y construir un medio ambiente propicio para el crecimiento y desarrollo del/a niño/a. Su prioridad era la cobertura de servicios básicos (nutrición, salud y saneamiento ambiental). En Ecuador arrancó su primera etapa en 1991 habiendo logrado una buena vinculación con importantes programas estatales⁴⁰. Para su operación se habían constituido Comités Interinstitucionales encargados de la planificación operativa (PROANDES,1994:1 passim)⁴¹. Luego de su evaluación realizada en 1993 (García y Cuellar:1993), arrancarían una segunda etapa en la que ampliaría su intervención hacia aspectos productivos. En ésta operó en cinco provincias de sierra y costa (Cañar, Cotopaxi, Chimborazo, Pichincha y Esmeraldas), desigualmente impactadas por el desarrollo capitalista, en donde la población campesina "ya había sido violentada por el mercado, la aculturación, la migración"⁴². Así pues, el contacto de Esquel con PROANDES se daría en la

³⁵ Véase Cuadros Nos. 133-177 sobre Impactos cuantitativos 1990-1994 en Anexo 2 a este estudio.

³⁶ Véase al respecto los estudios de caso: "Reasentamientos humanos y productivos en Guanchún y LLacao", "Modelo Salud Vivir", "Tejedoras Unión Inka Atahualpa" para una perspectiva más cualitativa. En Erika Silva:2003(a).

³⁷ Oficio de Boris Cornejo a José Carlos Cuentas Zavala, 24-11-92.

³⁸ Programa Subregional Andino de Servicios Básicos contra la Pobreza

³⁹ Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

⁴⁰ Del MAG, MBS, Depto de Saneamiento Ambiental del MSP (Entrevista a Alicia Ponce, Quito, 22-04-02).

⁴¹ Entrevista a Alicia Ponce, 22-04-02. Estos Comités Estaban conformados por representantes de OBs, instituciones estatales y UNICEF.

⁴² Entrevista a A.Ponce, Quito, 22-04-02. Sobre el desigual desarrollo del capitalismo en el agro ecuatoriano véase R. Quintero y E. Silva, 1991a, XIX, tomo III:5-218.

fase de transición hacia la segunda etapa de la acción de ésta.

En diciembre de 1992 Alicia Ponce planteaba a Cornelio Marchán una serie de posibles temas de colaboración con ese programa⁴³. Las líneas propuestas impulsaban acciones encaminadas a fortalecer la capacidad de la población para receptor, adaptar y reformular la oferta estatal, así como para generar mecanismos de mayor participación y control por parte de la misma (Memorandum (AP-007),1992:3-5). La negociación evolucionó favorablemente y en abril de 1993 se firmaba el convenio FE-UNICEF por el monto de \$33.717⁴⁴ para la realización de una consultoría encaminada a elaborar estudios técnico⁴⁵ sobre un conjunto de proyectos productivos elaborados por las organizaciones campesinas y presentados por los comités interinstitucionales de las cinco provincias mencionadas. En realidad, no eran propuestas técnicamente formuladas, sino "un conjunto de demandas de apoyo para actividades que se llamaban proyectos, aunque eran, en realidad, solicitudes de financiamiento"⁴⁶. Esquel debía calificarlas, seleccionarlas, elaborar los estudios pertinentes, preparar un plan de capacitación para los encargados de su ejecución, así como una propuesta de seguimiento y evaluación (s/a22,febrero1993:1)⁴⁷.

En abril de 1993 arrancó el proyecto de un año de duración. Para ello, se constituyó un equipo técnico central (ETC) compuesto por tres profesionales⁴⁸, coordinado por Alicia Ponce, y un equipo ampliado para tareas puntuales en el que cooperaron aproximadamente 16 personas a lo largo del año. Como sucedió con otros proyectos en esta fase, aparentemente no se alojó en ninguno de los programas de Esquel de ese entonces. Lo primero que hizo fue un diagnóstico operativo orientado a responder si los proyectos formulados en las cinco provincias "podían o no ser exitosos"⁴⁹. Para ello se planteó una metodología participativa y una estrategia operativa

de involucramiento de las organizaciones...La estrategia planteada fue la de sustentabilidad de los

⁴³ Entre otros se señalaban: desarrollo de metodologías de planificación participativa, evaluación y seguimiento de proyectos, definición de necesidades de capacitación, análisis de los sistemas de intervención del Estado, reflexión en torno a la adecuada articulación de los servicios estatales, análisis de experiencias exitosas de intervención de FE y otras ONGs que podrían ser incorporadas por PROANDES (Memorandum (AP-007) de A Ponce a C. Marchán, 22-12-92, p 3-5)

⁴⁴ El dato del monto del convenio proviene del Informe Anual de 1993. Hay una contradicción con esa cifra con el Informe Anual de 1994 en el que consta la cifra de \$15.000. Se optó por la primera pues también consta en esta fuente: FGE-E. "Programa Comunitario de Desarrollo Económico y Social (PROCESO). Proyecto TC-93-10-22-8 (mimeo, marzo 15, 1994)

⁴⁵ Prefactibilidad, factibilidad, diseño de proyectos, estudios de mercado, provisión de insumos, capacidad de organización productiva, etc. (Entrevista con A.Ponce, 22-04-02).

⁴⁶ Entrevista con Alicia Ponce, Quito,22-04-02.

⁴⁷ Entrevista a Alicia Ponce, Quito, 22-04.02.

⁴⁸ Socióloga con maestría en Desarrollo; una experta en microeconomía y un coordinador en Cañar (ETC). (Entrevista con A. Ponce, 322-04-02).

⁴⁹ Entrevista con A. Ponce, 22-04-02.

proyectos. No era el asunto darles plata, sino que asuman el manejo de la plata en beneficio propio. Para eso se buscaba la sustentabilidad. Cuestión que no era fácil de ser aceptada por las organizaciones, pues, en algunos casos estaban acostumbradas a que les den todo hecho o que les den ayuda económica⁵⁰.

Esa etapa duró, aproximadamente, dos meses y corrió a cargo del equipo técnico, pero, precisó de la participación activa de las comunidades. Así, se indica que

el ETC hizo los diagnósticos...y las organizaciones analizaban. Revisábamos los documentos de la organización, conversábamos con los dirigentes, con los ejecutores; si se requería hacíamos encuestas. Todo se lo hizo con las organizaciones⁵¹.

Hacia junio de 1993 se evidenciaba un avance en el levantamiento de información de campo orientada a sustentar la incidencia de las diferentes propuestas en la elevación de la calidad de vida de las comunidades, a identificar dificultades para establecer actividades autosustentables, así como a determinar la capacidad organizativa para su ejecución. Asimismo, se había avanzado en la elaboración del análisis de contexto de los distintos proyectos que consideraba las condiciones económico sociales en las que se desenvolverían tales actividades económicas⁵².

Para julio de 1993 el ETC del proyecto -con el apoyo de técnicos contratados- había hecho una selección de los perfiles prioritarios a ser apoyados por el PROANDES. De 70 formulaciones receptadas se seleccionaron 26, de las cuales 10 se orientaban a la pequeña industria (molinos, panaderías, bloqueras, metalmecánicas, procesamiento lácteos), 5 eran artesanales (taller de costura, ebanistería, proyecto piscícola), 4 eran de comercialización (de cacao, silos, de artesanías) y 7 eran agrícolas y pecuarios (cría de aves y animales menores, frutales, cuyeras, huertos). Como vemos, un perfil de proyectos encaminados a incorporar y/o fortalecer los vínculos de las comunidades con el mercado. En cada provincia se desenvolverían 5 proyectos, a excepción de Pichincha en la que se ejecutarían 6⁵³. Las

⁵⁰ Entrevista, 22-04-02.

⁵¹ Entrevista con A. Ponce, Quito, 22-04-02.

⁵² El análisis de cada proyecto consideraba los beneficiarios, el organismo ejecutor, la organización que daría seguimiento, consideraciones de otras contrapartes. En cuanto a las unidades de análisis, se consideraba el proceso de producción, la gestión y comercialización, las proyecciones económico-sociales del proyecto (hipótesis), condiciones de competencia con el mercado local, necesidades de capacitación; seguimiento y evaluación (Véase Memorandum AP-019 de A. Ponce a C. Marchán, junio 9, 1993; Memorandum AP-023, de A. Ponce a C. Marchán, julio 23, 1993.

⁵³ Los proyectos seleccionados fueron: en Chimborazo: Equipamiento de Molino en Calancha; Molino de granos Tostadora en Pulucate, Apoyo a las artesanías de Cacha, Cría de animales menores y huertos familiares; en Esmeraldas: Comercializadora de Cacao, Cría de animales menores (aves), Panadería, Taller de costura, Implementación y fortalecimiento de criaderos ovinos; en Cañar: Fortalecimiento y ampliación de árboles frutales, Implementación de talleres artesanales, Implementación de dos chancheras de servicio comunal, Fortalecimiento de planta de lácteos, Implementación y fortalecimiento de tiendas comunales; en Pichincha: Proyecto piscícola en Cananvalle, Instalación de una bloquera, Mejoramiento de molinos, Comercialización de artesanía, Fondo de desarrollo económico implementación de cuyeras; en Cotopaxi: Talleres de metalmecánica, Taller de carpintería, Construcción de silos para almacenamiento de papa, Procesamiento por liofilización, Procesamiento de lácteos. (Memorandum (AP-024) de A Ponce a C. Marchán, julio 26, 1993:8; s/a23, mimeo, s/f)

contrapartes eran seis organizaciones campesinas: el Movimiento Pastoral Social y FECAIPAC en Chimborazo, OCAME en Esmeraldas, UPCCC en Cañar, UCCOPEM en Pichincha y UNOCANC en Cotopaxi⁵⁴. Aunque no se registra el dato, los 26 proyectos beneficiarían a un mínimo de 25.000 personas⁵⁵.

Como se puede apreciar, aquí no hubo intermediación de ONGs en la ejecución. Las contrapartes eran organizaciones campesinas de segundo y tercer grado, relacionadas directamente con PROANDES, siendo las ejecutoras las organizaciones de primer grado. Es decir, el proyecto se sustentaba en alianzas intercampesinas con el Estado y un organismo internacional. Esquel trabajaría directamente con las organizaciones de primer grado⁵⁶. Y, aunque su rol debía circunscribirse a la realización de los estudios y al diseño de los sistemas indicados, en realidad "fue más que un cumplir con los términos de referencia. En algunos casos se participó en la ejecución de los proyectos", cosa que no era responsabilidad de la fundación⁵⁷.

Una vez seleccionados los perfiles, se procedió al diseño de los proyectos, propiamente dichos, que incluía un estudio de factibilidad, plan de producción (tecnología para producción, organización del trabajo), plan de capacitación, sistema de seguimiento y control y administración financiera. Esto también involucró la participación de las comunidades:

Se diseñaron los proyectos con la misma comunidad. Los estudios de factibilidad también se hicieron con ellas. La investigación se realizaba con la plena participación de la comunidad. Nosotros teníamos que ver la factibilidad, investigar *in situ* el proceso de producción. Teníamos que generar conceptos como el de rentabilidad con los propios campesinos; tenían que ser puestos a prueba de acuerdo a las expectativas de ellos. Eso hizo que el momento de defender los proyectos, tanto los técnicos del ETC como los de las organizaciones estaban en las mismas condiciones de explicarlos⁵⁸.

La experiencia implicaba, por consiguiente, un proceso de capacitación simultáneo mediante el cual se transfería la metodología a las organizaciones. El diseño podía contemplar, en ciertos casos, "etapas experimentales" o pilotos, en las que se analizaban los procesos de trabajo reales y se transfería la metodología de "aprender haciendo"⁵⁹. La metodología participativa posibilitó, en algunos casos, el replanteamiento de la actividad propuesta o su ampliación hacia otras áreas originalmente no consideradas. Fue el caso de la comunidad de Pulucate Alto (Chimborazo).

⁵⁴ Véase glosario de siglas de estas organizaciones en Anexo No. 1

⁵⁵ Calculando 1000 familias beneficiadas por comunidad, lo que seguramente fue mayor.

⁵⁶ Entrevista con A. Ponce, Quito, 22-04-02.

⁵⁷ Entrevista con A. Ponce, Quito, 22-04-02.

⁵⁸ Entrevista con A. Ponce, Quito, 22-04-02.

⁵⁹ *Ibid.*

Los campesinos hicieron ellos mismos el estudio de mercado: averiguaron dónde vendían los intermediarios los granos que les compraban. Descubrieron que lo hacían en el mercado de Guayaquil. Averiguaron a cómo les vendían, cuánto les costaba el transporte a Guayaquil y se dieron cuenta que era un gran negocio. Entonces, el proyecto les armó una fase adicional: la de la comercialización. El proyecto les introdujo la idea de rentabilidad⁶⁰.

La experiencia se orientaba, como vemos, a tratar de insertar al campesino en la lógica del mercado. Sin embargo, no se buscaba "imponer la racionalidad moderna".

Buscábamos -enfatisa A. Ponce- introducir ciertas modificaciones con ventajas tan palpables para ellos, que se puedan apropiar de éstas...Estábamos introduciendo ciertos elementos de racionalidad que les ayudase a enfrentar eso que había sido violentado...⁶¹

El plan de capacitación diseñado dependía de las necesidades de cada proyecto. En cuanto al diseño del sistema de seguimiento y evaluación de los proyectos, que, una vez puestos en ejecución estaría a cargo del Comité Interinstitucional en cada provincia, éste consistió en el establecimiento de "indicadores de la marcha del proceso productivo" que pudiesen orientar su monitoreo, evaluación y posible rectificación, de acuerdo a las metas de ejecución⁶².

Hacia febrero de 1994 se evidenciaba un desigual desarrollo en el diseño de los proyectos obediente a la desigual capacidad socio-organizativa de las comunidades, a la diferencia en las potencialidades de la economía popular en cada contexto, así como a la complejidad de la actividad productiva planteada: "una cosa era tener un mercado cautivo; otra abrir mercado con productos competitivos"⁶³ Así, mientras en unas pocas comunidades la ejecución ya se había iniciado (caso de Cacha, en Chimborazo), en la mayoría recién se presentaban las ideas⁶⁴.

Pero, un proyecto que trataba de acelerar el tránsito a la modernidad de poblaciones, difícilmente podía desenvolverse sin tropiezos. En efecto, ya para enero de 1994 se dejaban sentir los efectos de los conflictos internos de las organizaciones en medio de las cuales se debatía la cooperación internacional y FE y sobre las cuales las organizaciones en conflicto ejercían presiones para tomar tal o cual partido⁶⁵. Fue el caso de la UPCCC-Cañar en la que las divisiones internas de la organización ocasionaron la suspensión de los cinco proyectos en esa provincia. Por otro lado, no pesaron menos las dificultades ocasionadas por una conjunción de factores, tales como, la lógica económica pre-moderna y la adaptación histórica a intervenciones asistencialistas por parte de las comunidades. Así,

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Entrevista con A. Ponce, Quito, 22-04-02.

⁶⁴ A.Ponce, febr26, 1994: 1passim; A.Ponce, marz2, 1994: 1passim.

⁶⁵ En ese caso, UNICEF tomó partido por un ala de la organización dividida y al parecer FE no le secundó (S/a24, s/f: 1passim)

para FE la mayor dificultad fue la aceptación de comunidades, que antes había sido agentes de donaciones, de manejar los fondos con una idea de recuperación de capital para desencadenar procesos sustentables. También porque, en muchos casos, no había experiencia de mercado y porque producían para mercados cautivos; o porque no valorizaban parte de sus procesos productivos. Había que romper un patrón paternalista de intervención anterior que había establecido una modalidad de relación con las organizaciones⁶⁶.

Otro escollo a salvar fue el protagonismo de los dirigentes.

Para la época que hicimos esto, no había una discriminación de las actividades productivas en las organizaciones y fue un trabajo difícil conseguir que las directivas respeten esos procesos y a los actores de esos procesos como una instancia diferente a la de las decisiones políticas. Había una historia de intervenciones, en la mayoría de los casos, que había sido de mutuas utilidades⁶⁷.

En esa lógica, los dirigentes querían "ser receptores de las capacitaciones", cuando, en realidad "no eran los protagonistas de los procesos productivos". "Fue un problema que nos dejen identificar" a éstos, indica quien fuera su coordinadora⁶⁸.

A la larga, los proyectos fueron elaborados. Una vez listos, las organizaciones los presentaron a UNICEF para su aprobación, entrega de los fondos e inicio de ejecución. Pero eso ya no corría de cuenta de Esquel. Su participación concluyó en marzo de 1994.

Al reflexionar sobre el proceso, Alicia Ponce señala que la relación de las organizaciones con los técnicos "fue un aprendizaje en sí", además de "una nueva forma de relacionarse con los donantes". "Fue innovadora -añade- la forma cómo involucramos a las organizaciones de segundo, tercero y primer grado en los estudios". Hubo casos en los que la transferencia metodológica y técnica generó cambios positivos dentro de la organización⁶⁹. Una lección aprendida es que para cualquier intervención de promoción del desarrollo, "no solo es posible sino indispensable trabajar con los ejecutores en todas las fases del diseño de un proyecto". Pero, también la experiencia confirmó los límites que los factores estructurales establecen, de manera desigual, a las iniciativas de desarrollo de la sociedad civil. En palabras de una de sus protagonistas:

Los esfuerzos de desarrollo están supeditados a las condiciones macro que se imponen a la economía popular. Estos proyectos micro tienen diferentes viabilidades de acuerdo a la articulación de la economía popular con esas condiciones⁷⁰

⁶⁶ Entrevista, Quito, 22-04-02.

⁶⁷ Entrevista con A. Ponce, Quito, 22-04-02.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ "En uno de los proyectos en el que se aplicó el sistema de seguimiento y control se pudo identificar irregularidades en el proceso de comercialización y los asociados pudieron establecer responsabilidades y cambiar dirigentes gracias al sistema de control". (Entrevista con A. Ponce, Quito, 22-04-02).-

⁷⁰ Entrevista a Alicia Ponce, Quito, 22-04-02.

5. La emergencia del Programa de Desarrollo de la Niñez y la Juventud (PDNyJ)

a. Antecedentes

En 1989 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobaba la *Convención sobre los Derechos del Niño* - primer instrumento internacional que incorporaba los derechos de niños/as, y reconocía que éstos se poseen desde el nacimiento -, y en septiembre de 1990 la *Cumbre Mundial sobre la Infancia* reunida en Nueva York, aprobaba una *Declaración Mundial* y un *Plan de Acción para la Sobrevivencia, Protección y Desarrollo del Niño* (ISIS,2000:5-6). Tales políticas serían la culminación de un proceso de renovación teórico-metodológico de alcance mundial, que, por lo menos en América Latina, cobró envergadura en los años 80, en el marco de la profundización de la crisis, los cambios en el sistema político y las transformaciones de sus poblaciones más jóvenes (s/a25,s/f:1). Dicho proceso, sellaría, a la larga, un cambio radical en las concepciones tradicionales forjando un nuevo paradigma de niñez y juventud que sustituyó la tradicional *Doctrina de la Situación Irregular*, por la *Doctrina de Protección Integral*, reconociendo a niños/as y adolescentes como sujetos de derechos y comprometiendo a los Estados a velar por su "interés superior" (Sánchez Cobo, julio 1996:16).

Fue en el marco de este compromiso internacional, asumido también por el Estado ecuatoriano, que a inicios de la década de los 90 comenzó a cobrar cuerpo en el país una institucionalidad orientada a trabajar con esas poblaciones tanto en el Estado como en la sociedad civil⁷¹; se impulsaron proyectos y acciones encaminados a posicionar los derechos de los niños -que generaron una movilización infantil masiva-, se desarrollaron instrumentos de políticas públicas⁷², y se plantearon reformas o nuevos instrumentos jurídicos encaminados a amparar a estos nuevos sujetos de derechos (v.gr, la elaboración de un nuevo *Código de Menores*) (Sánchez Cobo:1996). A pesar de ello, se verificaba que, a inicios de los 90, el conocimiento científico sobre esta problemática era escaso en el país, que constaba entre los cinco países latinoamericanos con menor producción sobre estos temas, en donde, tampoco se había hecho una sistematización del "estado del arte" y aún se evidenciaba el predominio de "enfoques fenomenológicos" y homogeneizantes en su tratamiento (s/a25,s/f:1).

⁷¹ Tales como: el Sistema de Información para la Infancia (1991, MBS, INNFA, IIN); Proyecto de fortalecimiento y ampliación de los servicios básicos de salud en el Ecuador (1992-1998, MSP, BIRF, OPS/OMS; Sistema Nacional de Vigilancia (1990-1992, CONADE, varias instituciones públicas y ONGs); Proyecto de desarrollo eficiencia y calidad de la educación (EB-PRODEC); Reforma curricular (1985, MEC, MEC-BID, EB-PRODEC); Me gustaría leer (1994); Colación escolar (1990-1993, MEC, Dirección Provincial de Educación, PMA). Otras instancias anteriores: INNFA (1960); Dirección Nacional de Protección de Menores (Sánchez Cobo,julio31,1996). Por otro lado, según el Directorio de ONGs, para 1992 había 12 ONGs orientadas al trabajo con jóvenes y 45 con niños/as a nivel nacional (el 17.6% del total de 323 ONGs registradas) (s/a,1992:257-265).

⁷² Tales como, elecciones infantiles, 1990; cumbres de niños, 1991-1995; campaña "Niños Prioridad Nacional", 1994; Plan Nacional de la Infancia elaborado por la STFS.

b. La opción de Esquel por los jóvenes

Así pues, a inicios de los 90 "el tema de los niños comienza a recorrer el mundo, a tomar fuerza"⁷³, lo que explica la opción prioritaria de Esquel por esta población. Ya habíamos señalado anteriormente que hubo también una mediación de la IYF favorable en ese sentido. Pero, además, sus fundadores/as se nutrieron de una experiencia adicional que habría contribuido a inclinar la balanza de sus prioridades hacia niños/as y jóvenes: la participación de algunos de ellos en la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo* del CONADE en 1988, que "por primera vez separaba problemas estructurales de problemas coyunturales, e incorporaba temas de niños jóvenes y mujeres" como los segmentos poblacionales más afectados por la crisis. "En ese *Plan de Desarrollo* había un germen de lo que FE se plantearía"⁷⁴.

Otro elemento que pesaría en la delimitación de sus "blancos prioritarios" sería la constatación de que había un desbalance en el tratamiento de estas poblaciones por parte de esa institucionalidad emergente que ponía mayor énfasis en el trabajo con niños/as, mientras "el tema de los jóvenes estaba muy limitado".

Nosotros creíamos que a este tema (jóvenes) teníamos que darle la mayor importancia. Además, éste no se abordaba sino en Quito, Guayaquil. En Cuenca no había nada. Por otro lado, el protagonismo juvenil había decaído notablemente en los 80's y 90's y se había reducido a la mínima expresión. Veíamos que los jóvenes no tenían derroteros. Las políticas económicas neoliberales les habían convertido en muy prácticos, con actitudes mercantilistas. Se iba perdiendo la solidaridad social⁷⁵.

Fue esa conjunción de factores lo que llevó a Esquel a convertir a los/as jóvenes, aquel grupo social situado entre los 15 y 25 años de edad, en una de sus poblaciones meta prioritarias. Cabe advertir, sin embargo, que sus enfoques de acción aún no se enmarcarían en los nuevos paradigmas de niñez y juventud que recién empezaban a socializarse a nivel internacional. Su abordaje más bien lo haría, inicialmente, en el marco de "los grandes problemas nacionales"⁷⁶.

c. Nace el PDNyJ

c.1 El diagnóstico

La constitución del PDNyJ fue un proceso que se extendió por cuatro años, desde el nacimiento formal de Esquel (agosto de 1990) hasta la formulación del "Programa Nacional para el Desarrollo de la Juventud Ecuatoriana" en agosto de 1994. En ese proceso, Esquel tomó la decisión de trabajar con los/as jóvenes, preparó una intervención racional abocándose a la

⁷³ Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 25-09-02.

⁷⁴ Entrevista, Quito, 25-04-02.

⁷⁵ Entrevista con M. Rivas, Quito, 25-09-02.

⁷⁶ Ibid.

elaboración de su diagnóstico situacional, empezó a hacer contactos con organizaciones juveniles y ejecutó los primeros proyectos y otras acciones hacia ellos/as, traduciendo ese conjunto de conocimientos y prácticas en su primer programa. Esto lo hizo mientras ejecutaba el PDS que, recordemos, se orientó prioritariamente a niños/as y jóvenes, en el marco del cual comenzaría a generarse esa "área de niñez y juventud" orientada a ejecutar dichas actividades específicas y que ya se visibilizaba para 1992⁷⁷. Su responsable sería Modesto Rivas quien, inicialmente trabajó en estrecha cooperación con la DD, ante la cual reportó, hasta octubre de 1994, fecha a partir de la cual pasaría a reportar ante la DIPRO⁷⁸. En ese sentido, durante los primeros tiempos el área evidenció una simbiosis con el PDS, según se revela en el siguiente testimonio:

Los dos programas (PDS y PDNJ) coexisten hasta 1994, aproximadamente. Algunos proyectos del PDS estaban en el área de niñez y juventud...Pero al inicio no hay una identidad del PDNyJ. Al inicio fueron un conjunto de proyectos de desarrollo social. Luego fuimos viendo que había proyectos de niñez y juventud⁷⁹.

Por ello también, en sus inicios, todo el equipo técnico de Esquel "aportaba con el programa". Solo más adelante, cuando adquirió cuerpo, fue especializando los roles y ampliando modestamente su planta con voluntarios/as y técnicos/as contratados/as⁸⁰.

Al constatar la ausencia de sistematización sobre el quehacer en el área de niñez y juventud en el país, Esquel se planteó, primeramente, dotarse de un conocimiento exhaustivo sobre dicha problemática desde un enfoque que considerase la diversidad socio-económica y cultural de dichas poblaciones, de modo de asegurar una intervención racional y eficaz. Así, entre 1991 y 1994 se realizaron seis investigaciones a cargo de expertos/as sobre diversos tópicos: situación socio-económica de niños/as y jóvenes en general y en particular de trabajadores, niños/as de la calle y mujeres jóvenes, problemas específicos (violencia, pobreza, identidad) e ideología juvenil⁸¹. Dichos estudios presentaban la dramática realidad en la que se desenvolvía la vida de la mayoría de niños y jóvenes en el país.

Con un 59.1% de la población menor de 25 años a inicios de los 90, el Ecuador era definido como un "país joven". A pesar de ello, el *status* predominante de niños/as y jóvenes era de exclusión y marginalidad, lo que se evidenciaba en escalofriantes cifras sobre sus condiciones de vida: alrededor del 58% de menores de 18 años vivían en situación de pobreza

⁷⁷ Según FE, septiembre 1998:2, la "cobertura de este programa" se inició en 1992.

⁷⁸ Entrevistas con Modesto Rivas, Quito, 29-04-03; Betsy Salazar, Quito, 19-10-02.

⁷⁹ Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 25-09-02.

⁸⁰ Al inicio vinculó a dos técnicos. Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 25-09-02.

⁸¹ "Estado de Situación de la Infancia en el Ecuador" (1991); "Síntesis de los principales intereses, opiniones y visiones de la juventud ecuatoriana" (Diego Cornejo, agosto, 1992) "Diagnóstico sobre Niñez y Juventud en el Ecuador" (Patricio Chávez y Pablo Suárez, 1992); "Identidad del Joven"; "Notas sobre los menores trabajadores y los niños de la calle en el Ecuador" (1993) "Situación de la Mujer joven en el Ecuador" (1994)

y "cada 53 minutos (moría) un niño...por causas vinculadas" a ella; 45 por cada mil nacidos vivos morían antes de cumplir un año por causas prevenibles, y de la totalidad de muertes, una cuarta parte correspondía a menores de 6 años; la desnutrición afectaba al 45% de los menores de 5 años; 800.000 menores de 18 años trabajaban en las calles y de ellos, el 60% en jornadas de más de 40 horas semanales; solo el 4.8% de niños y jóvenes excepcionales eran atendidos en planteles de educación especial; y el 30% de niños eran objeto de alguna forma de abuso sexual. En relación a los/as jóvenes se identificaba una escasa participación de éstos en el desarrollo nacional, especialmente de campesinos e indígenas, un desfase entre oferta y demanda técnico-profesional que producía una baja inserción en el sector formal de la economía, cuando no generaba desocupación y creciente emigración juvenil, aculturación, violencia y falta de un sistema de prevención en salud⁸². Por otro lado, la acumulación autoritaria inherente al modelo de desarrollo histórico gamonal dependiente del país, se recreaba en una "sociedad adultocéntrica" que orientaba la socialización de niños/as y jóvenes bajo patrones autoritarios, jerárquicos e intolerantes. Estos no solo tendían a reprimirlos, sino también a invisibilizarlos, estigmatizarlos, o visualizarlos como un estorbo. Todo ello derivaba en conductas ora apáticas, conformistas, ora antisociales, violentas o desadaptadas por parte de los/as jóvenes, a través de las cuales no se evidenciaba nada nuevo: estaban reproduciendo aquellos modelos inculcados en el hogar y en la escuela (s/a7,s/f:1passim). No sorprende, por ello, que la investigación sobre opinión juvenil realizada por Diego Cornejo en 1992 haya revelado el predominio de una mentalidad conservadora entre los/as jóvenes ecuatorianos investigados (Rivas,s/f:1passim).

c.2 La propuesta

Frente a este grave cuadro ¿qué hacer? Entre 1992 y 1993 en algunas comparecencias públicas, Cornelio Marchán planteaba que los programas hacia la infancia "deben ser parte consustancial de las estrategias de desarrollo y políticas públicas" y que éstos debían incorporar un "enfoque preventivo" y no el tradicional "de tipo curativo" que trataba el efecto mas no la causa del problema. Señalaba, además, que esta nueva estrategia debía involucrar la "participación concertada" de los diversos actores de la sociedad civil (ONGs, empresas, comunidades, niños), considerando que el problema "no es de exclusividad del Estado". Para ello proponía la descentralización de dichos programas y políticas, la articulación de la acción entre el Estado y las ONGs, y la transparencia en la gestión y administración de recursos y servicios⁸³. Similares consideraciones haría en la prestigiosa Conferencia Internacional Bellagio (Italia) a la que asistiría en 1993 en representación de Esquel.

El debate sobre el qué hacer con niños y jóvenes involucró al conjunto del equipo y también a los aliados del IYF.

Discutimos mucho (con el IYF) - señala C. Marchán - sobre los problemas de la juventud, cómo aproximarnos a ese tema en lo concreto; qué estrategias seguir: por colegios, o por organizaciones, o por

⁸² Véase Cornelio Marchán, octubre22,1992:5-6; FE,s/f9:10; s/a25,s/f:1passim.

⁸³ Marchán, octubre 22,1992:6; Marchán,noviembre1993:9; Marchán,agosto1993:6.

comunidades, o desde lo local. Ellos aceptaron nuestros enfoques⁸⁴.

Hacia julio-agosto de 1994 el área formulaba el *Programa Nacional para el Desarrollo de la Juventud Ecuatoriana*, y en el último cuatrimestre de ese mismo año, junto con otras ONGs, elaboraba el documento "Juventud y Desarrollo en el Ecuador" en el marco de una propuesta de financiamiento más amplia presentada al FOMIN que no dió resultado⁸⁵. Ambos documentos presentaban estrategias y líneas de acción ya definidas en función del diagnóstico y la acción de Esquel en ese campo. No en vano haría para ello una breve revisión de su accionar entre 1991-1993. Así pues, hacia fines de 1994, el PDNyJ, que nació "con una discusión clara de su problemática y sus áreas de interés"⁸⁶, había cristalizado su identidad, abocándose a cobrar vuelo propio.

El propósito del programa consistía en "mejorar la calidad del recurso humano niñez y juventud, promoviendo su desarrollo integral, para que se autodetermine, genere criticidad, participe y se califique para su beneficio y el de la comunidad" (FE-E,1998:2). Para ello Esquel escogió trabajar con organizaciones juveniles diseñando una estrategia basada en tres ejes: a) facilitar la activa participación "en todas las esferas"; b) fortalecer sus capacidades "para enfrentar un contexto adverso"; y c) atender a su diversidad sin uniformizar las políticas. En coherencia con la línea general de Esquel, se planteaba romper con los enfoques paternalistas, asistencialistas y homogeneizantes en torno a estas poblaciones: se trataba de crear las condiciones para que "empiecen a cumplir su rol de ciudadanos comprometidos", de dotarles de herramientas para que enfrenten y superen los patrones autoritarios de socialización a los que estaban sujetos (S/a26,s/f:1-2;). En ese sentido, aunque no formulaba explícitamente la doctrina de protección integral, para ese entonces ésta ya se registraba en "estado práctico": su acción estaba orientada por un concepto de niño/a y joven como sujeto de derechos.

Fue así como se propuso como línea de acción, centrarse en el "desarrollo de niños y jóvenes", lo que implicaba, suscitar su creatividad y autoestima, impulsar su organización y generar "espacios para su participación" y diálogo, fortalecer las capacidades institucionales de sus organizaciones, capacitarles productivamente y propiciar emprendimientos autogestionarios y presionar por la formulación de políticas públicas por medio de la investigación, los eventos de difusión y la capacitación (FE-E,1994:6;s/a27,s/f:1passim).

c.3 Las acciones

Además de las investigaciones y el debate sobre las estrategias, el área estaba abocada a una febril actividad: entre 1991-1994 convocó a jóvenes y organizaciones de jóvenes, armó más de una decena de foros, paneles, seminarios en donde ellos trataban sus agudos problemas y proponían alternativas, y, por supuesto, realizó un sinnúmero de talleres de capacitación en el

⁸⁴ Entrevista a C. Marchán, Quito, 11-10-02.

⁸⁵ El dato sobre la fecha de la elaboración de la propuesta al FOMIN ha sido proporcionado por Alicia Ponce (e.mail, 11-12-02). Las ONGs fueron: ACJ, PMT, Proyecto Salesiano y Fundación Nueva Generación (FNG).

⁸⁶ Entrevista a Cornelio Marchán, Quito, 11-10-02.

marco de los proyectos de desarrollo, que también ejecutaba, dirigidos a organizaciones de jóvenes y a ONGs que trabajaban con tales poblaciones⁸⁷. En ese proceso, promovió el debate sobre la *Ley de la Juventud* de la que recién se empezaba a hablar por aquel entonces. Y algo muy importante, empezó a impulsar la autoconciencia, organización y visibilización de los jóvenes, como lo veremos más adelante.

En efecto, entre 1990-1994 el área ejecutó 18 proyectos (el 21.7% del total de proyectos ejecutados en ese período⁸⁸) con una inversión total de \$653.233,16, de la cual el aporte de FE fue de \$233.708,11 (35.78%), el de las contrapartes institucionales \$400.440,76 (61.3%) y el de las comunitarias \$19.084,29 (2.92%) (Véase Cuadro No. 8, Anexo 1). Naturalmente, la acción en beneficio de niños/as y jóvenes rebasó el número de proyectos a cargo del área si consideramos que el 47% del total de proyectos de la fase se orientaron hacia esas poblaciones. Al analizar más de cerca la acción en torno a los proyectos, observamos que el área se perfiló como típicamente urbana (88.9% de los 18 proyectos se desarrollaron en tal ámbito) y su cobertura fue preferentemente local (61.1% de los 18 proyectos registraron dicha cobertura). Ciertamente, su población objetivo fueron niños/as y jóvenes (88.9% del total de proyectos). En cuanto a los ejes y áreas prioritarias de trabajo, 14 proyectos (78%) se orientaron hacia educación capacitación y el resto se dispersaron en una variedad de áreas⁸⁹.

La administración de los proyectos siguió el modelo de intermediación adoptado por Esquel: en esta fase, el emergente programa cooperó con 18 contrapartes, de las cuales 14 (77.8%) fueron ONGs⁹⁰. A la coordinación del área le correspondía proveer capacitación, asistencia técnica, así como evaluar y monitorear los proyectos que la contraparte ejecutaba según las normas y protocolos ya indicados. Cabe solo resaltar la actitud de la coordinación en la cooperación con dichas contrapartes:

Se revisaba el proyecto, se entablaba relación con los participantes. Yo era uno más. Hacíamos el proyecto y lo negociábamos. Luego, siempre estuve visitando los proyectos; ni siquiera les avisaba a las instituciones. Tenía que buscar primero un lazo de amistad, de confianza. También que no haya atisbo de corrupción. No se trataba de pesquisar un proyecto; se trataba de identificar sus problemas y de ayudar a resolverlos⁹¹.

⁸⁷ Primer Foro de la Niñez y la Juventud (1991); Seminario Nacional "La niñez y la juventud en el desarrollo" (octubre, 1992); Seminario "La Pobreza y los Niños en el Ecuador" (Quito y Cuenca); "Nuestros niños: esperanza o frustración" (Guayaquil) (1993); "La Ley de la Juventud" (noviembre, 1993); Seminario Nacional "Violencia y juventud" (1993); Programa de Asesoría con CECAFEC y DYA (mayo-agosto 1993); "Curso de Fortalecimiento Institucional para ONGs que trabajan con Esquel" (noviembre 1993); Seminario "Violencia urbana y pandillas" (Guayaquil, abril 1994); "Situación de la mujer joven" (febrero 8, 1994); "Ley de la Juventud" (abril 1994); "Medios de comunicación y juventud" (mayo 1994); "Curso de capacitación a dirigentes sociales". Véase FE, mimeo, s/f10:1-2; FE-E,sept1998:5,7).

⁸⁸ Es posible que algunos de los 13 proyectos de la fase que no constan bajo ningún programa hayan correspondido también a este programa.

⁸⁹ Para el perfil de intervención del PDNJ entre 1990-1994, véase Cuadros No. 4-27 (proyectos, provincias, cobertura, ámbito, población meta, ejes-áreas, inversión) en Anexo 2.

⁹⁰ Véase Cuadros No. 28-30, Anexo No. 2.

⁹¹ Entrevista, Quito, 25-09-02.

Hacia 1992, la IYF había encargado a Esquel coordinar la selección de “proyectos estrella” orientados a niños/as y jóvenes ejecutados en el Ecuador, tarea asumida por el área. Aquella aliada externa buscaba establecer una "red de fundaciones independientes en diferentes países" orientada a identificar tales proyectos susceptibles de ser financiados a fin de ampliar su impacto. Asimismo, le interesaba facilitar "un proceso de intercambio global de información y aprendizaje en torno a los programas y políticas de la juventud" (FE,1996:1). Esta red se denominaba *Youthnet International* (YNI). Para la selección de experiencias, se formó, ese mismo año, un *Panel Nacional sobre Niñez y Juventud* conformado por destacados/as profesionales expertos/as en el tema⁹². El trabajo era coordinado a través de una Secretaría Técnica a cargo de Modesto Rivas. El *Panel* calificaba los proyectos estrictamente, en base a un formato de 17 indicadores⁹³. En el proceso éste fue reformulándose y flexibilizándose, de modo de incorporar un mayor número de propuestas, cuestión que fue recogida por la IYF (FE-E,1996:1;s/a19,1994:6). El área, además, asesoraba técnicamente tanto al Panel como a las ONGs. Hacia 1994 se indicaba que de un total de 23 proyectos nominados se habían aprobado 14 (S/a19,1994:7). "Lo interesante, dice Modesto Rivas, es que nos ratificaron todos los proyectos" ⁹⁴. Esto ponía en evidencia la calidad de manejo del área en esta fase. Lamentablemente, no fueron cumplidos los ofrecimientos hechos por la YNI, por lo que, al parecer, este tipo de cooperación no prosperó⁹⁵. Hacia 1994, Esquel tendría que asumir por su cuenta los compromisos con las ONGs participantes. La cooperación con YNI al parecer se prolongó hasta 1996⁹⁶.

En 1994 una misión del IYF evaluó los primeros tres años de cooperación con Esquel⁹⁷. Según rezaba el informe interno de ese año, "(l)os resultados de la evaluación dan cuenta de un Esquel con visión, debidamente organizado, líder en su género y con capacidad de promover procesos sociales sostenidos" (s/a19,s/f:9).

c.4 La instancia asesora juvenil

⁹² Tales como, Dolores Padilla, Santiago Carrasco, Fernando Sánchez, Leonardo Escobar (Fundación Dewall), Jose Carlos Cuentas Zavala (UNICEF). A ellos se sumaban Boris Cornejo y Modesto Rivas de Esquel. (Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 25-09-02).

⁹³ Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 25-09-02.

⁹⁴ Entrevista, Quito, 25-04-02. En las fuentes consultadas no se indican los nombres de los proyectos, ni su área de intervención.

⁹⁵ Modesto Rivas señala: "YNI nos había dicho que van a reconocer el crédito de los proyectos. A los ganadores les iban a dar acceso a la base de datos de la IYF. También les iban a cofinanciar nuevas etapas de los proyectos. Esto no sucedió. De los 14 proyectos, 6 habían sido financiados por FE. Tuvimos que financiar 10 proyectos de los 14 calificados con recursos propios" (Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 25-09-02).

⁹⁶ Los informes de ese año no indican si se habían seleccionado proyectos.

⁹⁷ La misión estuvo integrada por Bill Dyal y Santiago Carrasco y trabajó visitando proyectos del 27 al 31 de marzo y del 6 al 15 de junio de 1994 (s/a19,s/f:9). No hay más detalles sobre esta evaluación.

Pero, la intervención en esta área traería una novedad: la constitución del *Comité Juvenil Asesor de Esquel* (CJAE) cuya conformación se iniciaría en el segundo trimestre de 1994. Se trataba de crear una instancia compuesta por jóvenes, capaz de proporcionar a la institución "una lectura actualizada sobre la juventud", de asesorarle en temas de investigación, eventos y proyectos pertinentes, a la que también se le pudiese brindar apoyo en sus emprendimientos (S/a19,1994:8). Su creación fue una iniciativa de FE, posteriormente recogida por la IYF⁹⁸, fruto de la convicción de sus directivos de que "los jóvenes deben enseñar a los viejos y nosotros tenemos que aprender de ellos"⁹⁹; coincidiría también con las voluntades de las organizaciones juveniles con las que FE había empezado a relacionarse desde sus primeros años. En efecto, para su constitución convocó a los/as jóvenes de la Fundación Nueva Generación (FNG), que habían iniciado un trabajo de voluntariado desde 1986 y con la que Esquel tomó contacto en 1992 por medio del conocido comunicador social Freddy Ehlers. Ya para 1994 ambas fundaciones habían acumulado una experiencia de trabajo en la que se habían enriquecido mutuamente. Rememorando, uno de los jóvenes de entonces relata los nuevos enfoques, metodologías y estilos de trabajo que aprendían de los mayores.

Con FE nos sentamos en una mesa a trabajar en planificación. Nosotros teníamos una visión arcaica de ésta. FE nos permitió entender la planificación como instrumento de crecimiento. Por entonces teníamos un sesgo paternalista. FE nos hacía dar cuenta de nuestra visión asistencialista. Teníamos una visión cruzada por la brecha generacional. Pero FE reaccionaba diferente de la adultocracia. Nos daba tiempo, cariño. FE se embarcó con nosotros, se lanzó al agua, se puso nuestra camiseta. Compartimos cosas, era muy sólida,

testimonia Santiago Andrade¹⁰⁰.

Así pues, FNG fue la base orgánica del CJAE, a partir de la cual se convocaría a jóvenes de su "círculo de relaciones" que respondían a distintas tendencias del movimiento juvenil de entonces, articulado a un trabajo con organizaciones de base¹⁰¹. Su estructuración demandó una "minuciosa selección" de candidatos/as según criterios de género, edad, etnia, nivel educativo, capacidad de liderazgo y destacada labor social. Finalmente, sus integrantes fueron 6 hombres y 5 mujeres entre los 17 y 24 años de edad, todos/as ellos/as muy destacados/as en su área de trabajo: Santiago Andrade, Francisco Cevallos, Humberto Salazar, Jacqueline Verdesoto, Jorge Andrade, Blanca Armijos, Pablo Boada, Cristian Cevallos, Alexandra Dávila, Johana Jaramillo y Paulina Ponce (s/a28,s/f:1;) ¹⁰². La incorporación de nuevos/as miembros/as debía ser

⁹⁸ Según Modesto Rivas, en entrevista, 25-09-02.

⁹⁹ Según palabras de Luis Gómez Izquierdo en entrevista, Quito, 12-09-02.

¹⁰⁰ En entrevista, Quito, 26-09-02.

¹⁰¹ Tres tendencias, según Beto Salazar: 1) tradicional, conservadora; 2) centrista; 3) "intermedia, por el lado del voluntariado". (Entrevista, Quito, 14-10-02.

¹⁰² También entrevista con Modesto Rivas, Quito, 28-08-02. El dato sobre los integrantes proviene de una carta de Santiago Andrade a Modesto Rivas de abril de 1997. En otra fuente, al parecer, anterior, se indica como miembros "desde hace dos

propuesta y calificada por ellos/as. La expectativa era que, en el corto plazo, éste círculo pudiese ampliarse e incorporar a jóvenes de nuevas organizaciones.

¿Cómo funcionaba?

Teníamos reuniones periódicas primero cada semana, luego cada quince días, luego cada mes. Cuando surgía un tema nos reuníamos con los directivos de Esquel para ver cómo enfocábamos el problema. Ellos tomaban nota de esto. También nos reuníamos con otras ONGs, con representantes de Synergos, de la FR, con delegados del BID, de la IYF. Ellos venían, trabajaban con FE y conversaban directamente con nosotros,

señala uno de sus integrantes¹⁰³.

Los/as jóvenes sentían que eran necesarios para los propósitos institucionales. Se reunían en las oficinas de FE, en donde tenían asignado un espacio.

El CJAE desplegó su acción en la segunda fase de vida de Esquel. Y sería en esta interacción nueva y compleja, que los/as jóvenes aprenderían "a negociar, escuchar y a dar opiniones públicas"¹⁰⁴, mientras Esquel, con su cooperación, se lanzaría a su más importante empresa y crucial aprendizaje en el área de niñez y juventud: la organización del *Foro Nacional de la Juventud*.

c.5 El Foro Nacional de la Juventud

Hasta 1994 los intercambios con los jóvenes habían sido permanentes y de creciente interés mutuo. Pero será en 1994 cuando se plantee "darle una forma mucho más estructurada a la participación juvenil" proponiéndose la organización de un "foro de los jóvenes", concepto que significaba "un espacio de encuentro en donde se discuta, converse y trate los temas de interés juvenil"¹⁰⁵. En realidad, esta idea habría surgido desde 1992, cuando Esquel organizó el *Primer Foro de la Niñez y de la Juventud*. Desde ese entonces,

...veníamos hablando de la conformación de un organismo que represente a los jóvenes en el país. Habíamos visto cómo el movimiento indígena había tomado fuerza. Esta organización ya no era solo cuestión de tirar piedras. Ahora teníamos herramientas técnicas...,

señala Santiago Andrade¹⁰⁶. Fue así cómo en una reunión con los/as jóvenes del CJAE, Esquel les propuso la materialización de ese espacio, reto que ellos/as lo asumirían convirtiéndose en "facilitadores" del proceso. De ahí que Beto Salazar exprese que "el CJAE es el padre del Foro"

meses" a Santiago, Beto, Francisco, José y Jacqueline (s/a28,s/f:4).

¹⁰³ Santiago Andrade, en entrevista, 26-09-02.

¹⁰⁴ Entrevista con Santiago Andrade, Quito, 26-09-02.

¹⁰⁵ Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 24-06-02.

¹⁰⁶ Entrevista, Quito, 26-09-02.

y Santiago Andrade reivindique su protagonismo en su constitución¹⁰⁷.

Este Foro no nace con un diseño orgánico; lo construye en el camino. Nace sí con una filosofía política:

la idea principal...era crear distintos foros locales, pero no estructurados verticalmente...sino horizontalmente....La segunda gran concepción...era que (su) poder... no tenía que estar centralizado, sino que debía estar en los foros locales...(S)e trataba de alterar la vieja práctica de la democracia centralizada en donde la organización no era horizontal...

Es decir, se postulaban principios allegados a la democracia participativa orientados a la construcción de una organización horizontal y descentralizada¹⁰⁸. Otra idea fuerza era que sería un "espacio autónomo", a-partidista y no electoral, respetuoso de "la raza y el credo de sus participantes". Su acción se desenvolvería en torno a cuatro ejes: formación, participación, coordinación y negociación; su filosofía de trabajo se basaría en el compromiso, la información y orientación, el diálogo, la motivación y el apoyo; y sus principios de acción se sustentarían en la interculturalidad y la autonomía encaminados a la construcción de una identidad nacional e individual del/a joven. Ciertamente, estos postulados serían sistematizados más adelante, pero, a partir de su práctica y experiencia. Por consiguiente, aunque no escritos, inspiraron sus acciones iniciales en ese año de 1994 (FNJ,s/f11:2-3).

En abril de 1994 arrancaba la primera etapa de constitución del Foro que se extendería hasta enero de 1996, caracterizada por su organización descentralizada desde espacios locales, "fase avalada por FE" (FNJ,mimeo,s/f11:1)¹⁰⁹. Fueron los/as jóvenes del CJAE, cuyo núcleo era la FNG, quienes convocaron a la tarea a una serie de organizaciones juveniles de Quito¹¹⁰ y empezaron a viajar a las provincias a "motivar a los grupos de jóvenes a organizarse"¹¹¹. Así,

comenzamos a consolidar el Foro de la Juventud. Nos vinculamos al trabajo del PMT. Propusimos en reuniones con FE y el PMT lanzar con más fuerza lo del Foro. Viajamos a varios lugares del país. Estuvimos en Quinindé, Atacames, Esmeraldas, en Guayaquil, Latacunga, Cuenca. Ahí habían otras organizaciones de jóvenes que habían establecido ya relación con FE. También nosotros teníamos contactos. Hablábamos sobre la necesidad de construir un foro nacional de la juventud. Otra gente se empieza a incorporar y a liderar el proceso¹¹².

¹⁰⁷ Entrevista con Beto Salazar, Quito, 14-10-02. Santiago Andrade dice: "en el tema de la juventud fuimos los protagonistas. Los que armamos las propuestas con los jóvenes fuimos nosotros". (Entrevista, Quito, 26-09-02).

¹⁰⁸ Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 24-06-02.

¹⁰⁹ También entrevista con Francisco Cevallos, Quito, 28-08-02.

¹¹⁰ Tales como: Red de Comunicación Alternativa, Jóvenes por la Vida y por la Paz, Fundación Kabana, Brigadas PMT, Amigos por la vida, entre otros. Humberto Salazar, "Un septiembre con olor de juventud" (boletín de prensa, s/f:1).

¹¹¹ Entrevista con Beto Salazar, Quito, 14-10-02.

¹¹² Entrevista con Santiago Andrade, Quito, 26-09-02.

La estrategia consistía en establecer relaciones con organizaciones o instituciones que tuviesen "cierto grado de reconocimiento y relación con jóvenes", con personas con "poder de convocatoria a otros jóvenes" o que tuviesen "voluntad de trabajar" con ellos.

Cuando se ubicaban esas instituciones y personas se promocionaba el Foro y se planteaba hacer un proyecto...(N)unca se creó como una organización que competía con otras organizaciones juveniles, sino que era un espacio que ampliaba la gama de especificidades de una organización¹¹³.

El reclutamiento de jóvenes se hacía mediante la organización de eventos y actividades ejecutados con una metodología participativa. Una vez convocados, "optaban por juntarse al Foro", y, cuando eso sucedía "nosotros ampliábamos nuestro campo de acción". Utilizaban para ello "muchos *slogans* que se iban dando por temporadas". Todo esto iba "ganando y sumando gente a la acción del Foro. Nosotros armamos un discurso diferente", señala convencido Francisco Cevallos¹¹⁴. Y, aunque en esta fase se verificaría una relativa dependencia de Esquel, ésta había decidido "no intervenir" en sus actividades. Eso sí, enfatiza Modesto Rivas, "les dimos asistencia técnica, les dimos facilidades", pero "las decisiones fueron tomadas por los jóvenes del Foro...(M)anteníamos un respeto institucional muy fuerte con los jóvenes del FJ"¹¹⁵.

Fue así como en abril y mayo de 1994 FE promovió en Quito los primeros talleres de jóvenes para discutir acerca de sus problemas dando nacimiento al primer núcleo del Foro en esta ciudad, y, en agosto de ese mismo año, junto con el CJAE, convocaba a 30 muchachos/as a un taller para debatir sobre las reformas constitucionales y los/as jóvenes¹¹⁶. Seguidamente, el mismo mes de agosto se realizaría en Esmeraldas un taller para tratar el tema de la violencia juvenil con la participación de 150 jóvenes y el 3 de septiembre de 1994, 300 jóvenes se reunían en esta misma ciudad y discutían acerca de cómo se veían a sí mismos frente a la sociedad de consumo, la violencia, la pobreza, la contaminación ambiental y el racismo, decidiendo, "en medio de una fiesta con música afroamericana"¹¹⁷ constituir el Foro de la Juventud de Esmeraldas con la integración de los/as líderes/as de las organizaciones participantes. Fue el primer Foro "oficialmente constituido"¹¹⁸. En el mismo año de 1994 se constituiría otro foro de jóvenes: el de Cuenca a partir de la ejecución de dos talleres en los que se discutieron distintos tópicos en torno a la violencia juvenil y en los que participaron alrededor de un centenar de jóvenes¹¹⁹. Así nacieron los primeros núcleos de una organización que tendría su máximo

¹¹³ Entrevista con Francisco Cevallos, Quito, 28-08-02.

¹¹⁴ En entrevista, Quito, 28-08-02.

¹¹⁵ Entrevista, Quito, 24-06-02.

¹¹⁶ Taller sobre "La Ley de la Juventud" (22-04-94), "La Juventud y los Medios" (4-05-94); "Cotidianeidad, Trabajo Social y Juventud" (11-05-94); "Reformas Constitucionales" (2,4 y 9-08-94). Véase "Informe de Actividades 1994", s/f:4.

¹¹⁷ Entrevista a Modesto Rivas, Quito, 24-06-02.

¹¹⁸ Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 24-06-02.

despliegue en la segunda fase de vida institucional de Esquel¹²⁰.

d. Los resultados del trabajo en niñez y juventud

Más allá del impacto cualitativo que implicaba la voluntad política de visibilizar a través de su organización y participación a una población que se diagnosticaba excluida, marginalizada, oprimida como lo estaban los jóvenes ecuatorianos a inicios de los 90, cabe aterrizar en los impactos cuantitativos que registró la acción institucional en esta área hacia fines de 1994. En esta fase, el PDNyJ tuvo un perfil fundamentalmente social: benefició directamente a 49.247 personas, e indirectamente a 152.959. Educó a 4.308 jóvenes y niños/as a través de 39 eventos de capacitación de distinto tipo, promovió la gestación de 9 organizaciones e incorporó a 164 voluntarios/as a la acción social (el 66.1% del total de voluntarios/as movilizados/as en esa fase), y generó 18 productos de difusión¹²¹.

C. La Intervención en Democracia

1. El Foro de la Ciudadanía

Esquel partía de una premisa: "la construcción ciudadana constituye el tema principal del país". Su no cristalización ha sido un impedimento para la solución de sus problemas económicos y el logro de la equidad¹²². Por ello, la idea de crear un "foro de la sociedad" o "de ciudadanos" estuvo presente desde la misma creación de la institución:

Veíamos que era necesario...un cambio en la cultura política del país...basada más en el enfrentamiento, en el particularismo, en el elitismo...No podíamos seguir viviendo en esa lógica de guerra y de *ghetto* de la cultura política, sin proyecto nacional¹²³.

Era indispensable, entonces, "juntar en una misma mesa" a diferentes sectores para que debatan, pero, sobre todo, lleguen a acuerdos y propongan soluciones frente a los principales problemas del país (s/a19,1994:3)¹²⁴. Había habido ya ciertas experiencias en esa dirección en América Latina con la convocatoria a las mesas de concertación en Argentina, las mesas de diálogo por la paz en Colombia, la experiencia boliviana de la participación popular, que habían "llamado

¹¹⁹ Véase s/a30, s/f:1-2; s/a31, en FE, s/f.

¹²⁰ Todos estos eventos contaron con recursos donados por la IYF, Moriah Fund y Esquel, según "Informe de Actividades 1994", s/f:4.

¹²¹ Véase Cuadros sobre Impactos Cuantitativos 90-94: Nos.35-75 en Anexo No. 2.

¹²² Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 4-10-02.

¹²³ Entrevistas con Cornelio Marchán, 28-06-02; 4-10-02.

¹²⁴ Cornelio Marchán, entrevistas, 28-06-02;4-10-02. Luis Verdesoto, entrevista, 21 y 24-06-02.

la atención" por acá¹²⁵. A fines de 1993 Cornelio Marchán y Luis Verdesoto discutieron largamente sobre esta necesidad y la cristalizaron en una propuesta que contenía su diseño administrativo y operativo¹²⁶. Esta empezó a materializarse el 25 de enero de 1994 con la reunión del "grupo promotor", conformado por representantes de ONGs, organismos internacionales y personalidades¹²⁷, que sería el encargado de asumir la iniciativa y ejecutarla. En dicha reunión se discutieron aspectos conceptuales, organizativos, y se definieron a los "actores políticos y sociales de los consensos" (s/a38,s/f:1). Había nacido, pues, el *Foro de la Ciudadanía* (FC).

El *Foro* se concebía como un "espacio de concertación"¹²⁸ de alcance nacional, libre, abierto, a través del cual se podría contribuir a la construcción de una cultura política democrática. Su gran objetivo era "repensar un proyecto de país", generando compromisos básicos en torno a una agenda de desarrollo en esa fase de transición hacia al neoliberalismo en la que se encontraba sumergido el Ecuador (s/a33,sf:1passim; s/a37,s/f:1). La meta era concretar un "pacto de la sociedad civil" en torno a dicha agenda (FC,s/f12:4). Precisamente, lo pionero del diseño era ese "carácter protagónico" que le intentaría otorgar a la sociedad civil en el proceso¹²⁹. La diversidad de ésta, sin embargo, estaría representada a través de sus "personalidades", es decir, de miembros de las élites sociales, de la "clase política", pues sin ella "no había un diálogo social". "Los objetivos - dice Luis Verdesoto - eran socializar la política. Era un diálogo (orientado) a reconectar lo social con lo político"¹³⁰. Así, sus interlocutores/as fueron, principalmente, empresarios de distintas ramas, dirigentes de partidos políticos, autoridades eclesiásticas, altos funcionarios públicos, intelectuales, dirigentes sindicales, representantes de la cooperación técnica internacional y de ONGs¹³¹.

Fue un espacio informal, pues nunca tuvo personería jurídica, "ni jamás se pretendió eso"¹³². El *Foro de la Ciudadanía* fue el primer proyecto de *ejecución directa* de Esquel, y el único de ese tipo en esta primera fase. Para su administración se creó una Secretaría Técnica a cargo de Luis Verdesoto, con funciones de coordinación, seguimiento y evaluación, que contratava consultores eventuales cuando era el caso (s/a36,s/f). En realidad, Esquel tenía un

¹²⁵ Entrevista con Luis Verdesoto, Quito, 21 y 24-06-02.

¹²⁶ Véase Foro de la Ciudadanía (FC),s/f12; FC,s/f13; s/a32, s/f; s/a33:s/f; s/a34:s/f; s/a35:s/f; s/a36:s/f; s/a37:s/f.

¹²⁷ Tales como CIUDAD, ILDIS, la CAF, Monseñor Luna, entre otros. (Entrevista con Luis Verdesoto, Quito,21,24-06-02.

¹²⁸ Entrevista a Luis Verdesoto, 21 y 24-06-02.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Entrevista, 21 y 24-06-02 (paréntesis nuestro). En s/a36,s/f:1, se define al Foro de la Ciudadanía como "una reunión periódica de personalidades representativas de la sociedad civil ecuatoriana..."

¹³¹ Entrevista con Luis Verdesoto, Quito, 21 y 24-06-02. Véase también las relatorías sobre los distintos eventos en los que generalmente consta un listado de participantes.

¹³² Entrevista con L. Verdesoto, Quito, 21 y 24-06-02.

doble status: como administradora y como miembro del FC y, por lo tanto, "pretendía guardar una cierta distancia en términos ideológicos y programáticos"¹³³. La Secretaría Técnica asumiría, a la final, toda la gestión, pues el "grupo promotor" no fue un elemento dinamizador como se había previsto¹³⁴. Durante 1994 Esquel financió el proyecto, al parecer con fondos del canje de deuda, por un monto de \$30.038¹³⁵. La propuesta inicial había estimado un costo de \$51.600. Este proyecto, además, no se albergó en ningún programa de Esquel; más bien constituyó el germen de uno nuevo que surgiría en la siguiente fase.

A partir de enero de 1994 el Foro se reuniría periódicamente para tratar diversos temas cuya selección, por lo general, partía de una propuesta que se debatía internamente en Esquel, y que usualmente dependía de la coyuntura, la disponibilidad de personal o el financiamiento¹³⁶. En épocas electorales tenía que "moverse con mucha delicadeza para que ...no se viera implicado en la lucha electoral". No se manejaba con un libreto *standard*. Por ello, en Quito funcionó más como "mesa de concertación", mientras en Guayaquil y Cuenca como "foro" propiamente dicho¹³⁷. Sin embargo, operaba con ciertos criterios generales: "la idea de heterogeneidad: actores que estuviesen ubicados en niveles de poder cuyas fuerzas se equiparasen en el Foro mediante la discusión de puntos de vista", era el principal; otro era "no confundir el diálogo con los consensos". Utilizaba varios formatos para las reuniones: uno tradicional, formal, con ponencias y comentarios escritos que se enriquecían en el intercambio; otro más libre, e informal, denominado "conversatorio", que permitía mayor fluidez en el intercambio, y se "utilizaba para temas políticamente conflictivos", aunque daba pie para la improvisación; o el formato de seminario clásico que "se ocupó muy pocas veces" por temor a aparecer muy academicistas y perder audiencias de interés. "En lo espacial tratábamos siempre de tener una mesa cuadrada para evitar la cabecera", indica Luis Verdesoto¹³⁸. Sin embargo, no desarrollaron una metodología específica orientada a lograr la concertación. En cada reunión funcionaba una relatoría encargada de sistematizar por escrito el perfil, así como los contenidos y resultados de cada evento.

El 11 de marzo de 1994 arrancaron los eventos con la convocatoria al Foro *Concertación para una descentralización posible*. Ese año se desarrollaron alrededor de nueve

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ El informe de Deloitte & Touche correspondiente a los proyectos del PPDS (2a fase) lista a Foro de la Sociedad como uno de los proyectos financiados por un monto de S/.66 millones (\$30.038, al cambio promedio del dólar de 1994: 2.197,20, según boletín del BCE). Véase Deloitte & Touche, 1996:9). Sin embargo, ningún funcionario de Esquel ha confirmado este dato.

¹³⁶ Toda esta parte ha sido construida en base al testimonio de Luis Verdesoto, entrevista, 21 y 24-06-02.

¹³⁷ Según Luis Verdesoto en la mesa de concertación "procesaba diferencias" tratando de "llegar a consensos". El foro, en cambio, "intercambiaba posiciones, puntos de vista". Entrevista, 21 y 24-06-02.

¹³⁸ Entrevista, Quito, 21 y 24-06-02.

grandes eventos en el que participaron varios centenares de personas¹³⁹. Siempre fueron convocados por una alianza de Esquel con ONGs, organismos internacionales o entidades estatales. Su principal aliado en esta empresa fue el ILDIS. Algunos eventos contaron, adicionalmente, con auspicios de ONGs, instituciones públicas y gremios empresariales, entre otros¹⁴⁰. Aunque originalmente se planteó un alcance nacional, en la práctica el Foro derivó en una iniciativa más local. Luis Verdesoto señala que no se contó con el financiamiento necesario para otorgarle un alcance nacional. A la larga "fue un foro prácticamente quiteño"¹⁴¹.

Los temas tratados en los foros y conversatorios de 1994, si bien obedecieron a la coyuntura, también apelaron a problemas estructurales del país, considerados en esa gama de ejes temáticos propuestos en su diseño original¹⁴². Así pues, dichos temas giraron en torno a la reforma político-constitucional, la consulta popular, la gobernabilidad, el desarrollo humano, las políticas sociales y la descentralización, que estaban en la agenda del debate de los actores políticos y sociales en ese entonces. Las propuestas que emergían de dichos eventos, especialmente la relacionada con la reforma política, que, inclusive produjo una publicación, evidenciaban una tensión entre las tendencias neoliberales y democráticas convocadas¹⁴³.

Las actividades del FC se extendieron durante el primer año de la segunda fase de Esquel (1995-1999)¹⁴⁴ aunque con mayor holgura, pues, hacia abril de 1995, había conseguido financiamiento del National Endowment for Democracy (NED) por \$60.000¹⁴⁵, y, en el

¹³⁹ Estos fueron: Foro "Concertación para una descentralización posible" (11-03-94); Conversatorio sobre la "Consulta Popular" (17-03-94); Foro "Reforma Política y Reforma Constitucional" (25 y 26-05-94); Foro "Un Buen Gobierno para el Desarrollo Humano" (27-29-07-94); Foro "Estrategias de Política Social" (23 y 24-11-94); "Reformas Constitucionales desde la perspectiva de la descentralización" (Cuenca,08-94), "Reformas Constitucionales" (Cuenca,11-94) y "Reforma Constitucional, la mejor opción es el consenso" (10 y 11/94).

¹⁴⁰ Véase al respecto las relatorías de los eventos. Los aliados en las convocatorias fueron: CED, GTZ, PGU-NNUU, ILDIS, Colegio de Economistas, FLACSO, PNUD, UNICEF, MIDUVI, CIESPAL, ACJ, Acción Ecológica, CERG, CAAP, CEDIME, CEPAR, CEPLAES, Diario Hoy, UCSG. Los auspiciantes fueron: CAAP, CIUDAD, CEOSL, CEPAM, STFS, CCQ, entre otros.

¹⁴¹ Entrevista, Quito, 21 y 24-06-02. En efecto, al observar, por ejemplo, el listado de participantes se observa un predominio de "personajes" quiteños y serranos.

¹⁴² Estos eran: estrategias de política social para la superación de la pobreza, modernización y reforma del Estado, descentralización, corrupción, indígenas, FF.AA., desarrollo sustentable, modelos alternativos de desarrollo, apertura y relaciones internacionales, ciencia y tecnología, derechos humanos, estabilización y reactivación. (Véase,s/a37,s/f:2)

¹⁴³ El 10 de julio de 1994 el FC publica *¿Qué reformar en la Constitución? Proposiciones de la sociedad civil* (s/l: FE, ILDIS, 1994), cuyas propuestas giraron alrededor de tres ámbitos: a) profundizar la democratización estatal; b) perfeccionar el marco jurídico para una modernización (neoliberal) del Estado y la sociedad civil; c) reforma política para viabilizar la gobernabilidad (pp 5-11).

¹⁴⁴ Sin embargo, las trataremos aquí pues no exhibieron modificación alguna en el estilo de manejo expuesto, además de que, como veremos más adelante, se insertaron en un tiempo de transición institucional.

¹⁴⁵ El dato proviene de FE, Fundación Esquel Ecuador 1995-1996 (Quito: FE, 1997) p. 32. Este financiamiento parece que fue también para el Foro de la Juventud.

transcurso de ese año obtendría apoyos puntuales para ciertos eventos de parte de algunos aliados¹⁴⁶.

Pero, a inicios de ese año, la cooperación técnica internacional se hallaba en la antesala de la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* que se reuniría en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995. El representante de NNUU en el Ecuador había solicitado a Esquel que coordinase la preparación de la posición de la sociedad civil ecuatoriana a dicha Cumbre, que la asumiría el FC, exhibiendo un importante protagonismo en la convocatoria a las ONGs, en la redacción de los documentos base, en la integración de la delegación ecuatoriana no gubernamental (junto con la CONAIE), así como en la redacción de la posición oficial de consenso que llevaría dicha delegación a la Cumbre¹⁴⁷.

La propuesta de consenso de las ONGs ecuatorianas se construiría en torno a los principios de fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos, la equidad, la paz, la soberanía y la sustentabilidad, proponiendo líneas de acción hacia "la relegitimación de lo social", hacia una definitiva formulación de políticas sociales públicas que incluyesen "nuevos temas de la agenda nacional de desarrollo", orientadas a priorizar la atención de los sectores "más vulnerables" con un enfoque participativo, en suma, una acción orientada al logro de un "acuerdo social para alcanzar el desarrollo humano sustentable"¹⁴⁸. En abril y mayo de 1995 el FC participaría en una reunión regional de ONGs latinoamericanas y caribeñas para el seguimiento de los acuerdos de la Cumbre y en otra de "alto nivel" en la que se cristalizarían compromisos de políticas sociales por parte de algunos Estados latinoamericanos¹⁴⁹. Para Luis Verdesoto este protagonismo fue muy importante en tanto generó una imagen del FC como "una instancia de federación, aglomeración, de organización de las ONGs del Ecuador", siendo convocada en cuanto tal para emprender otras iniciativas semejantes más adelante¹⁵⁰.

Además de esta actividad, durante ese año realizó once eventos adicionales que siguieron el mismo patrón de intervención descrito anteriormente. La temática tratada, sin embargo, parece más heterogénea, exhibiendo una combinación de temas orgánicos al FC y temas "suelos", sin mayor articulación a los ejes temáticos definidos, en ciertos casos

¹⁴⁶ NN.UU., UNICEF, UNESCO y CLACSO, según Luis Verdesoto en entrevista, 21 y 24-06-02.

¹⁴⁷ Entrevista a Luis Verdesoto, Quito, 21 y 24-06-02.

¹⁴⁸ Véase s/a41, "Posición Nacional de las Organizaciones No Gubernamentales del Ecuador. Cumbre de Desarrollo Social 1995" (mimeo, s/f:1-5).

¹⁴⁹ El 21 y 23-04-95 la Reunión Regional de ONGs de América Latina y el Caribe para el seguimiento de acuerdos de la Cumbre; el 4 y 5-05-95, la reunión de Ministros del Area Social del Grupo de Río en Buenos Aires (Verdesoto, abril 1995; s/a42, "Informe Narrativo" y "Actividades del Foro de la Ciudadanía. Período 1 de abril de 1995-30 de junio de 1995" (mimeo, s/f).

¹⁵⁰ Dice al respecto Luis Verdesoto: "Por eso se nos invita a la primera reunión que celebran las organizaciones nacionales de ONGs en Brasil para hacer una propuesta común de la posición de la sociedad civil frente a la cooperación internacional. Y nosotros redactamos esta posición que era una especie de carta de conducta de la sociedad civil de América Latina. Esto se realizó en Sao Paulo en el año de 1996" (Entrevista, 21 y 24-06-02).

relacionados con la agenda de la cooperación internacional¹⁵¹. Así, se continúan tratando aspectos relativos a la reforma política, la consulta popular y se añaden temas pertinentes a la democratización, tales como, participación ciudadana, concertación, corrupción, lucha contra la pobreza, junto con otros relativos a la familia, las jefas de hogar y el hábitat¹⁵².

A fines de 1995 se realizó una evaluación interna del FC, de la que quedó como constancia un documento, y en febrero de 1996 la NED evaluaba las actividades de ese año¹⁵³. En ese mismo año también Luis Verdesoto publicaría el libro *Temas para una sociedad en crisis: ¿es posible gobernar desde los consensos?* como resultado de la experiencia del FC.

¿Qué resultados registró el FC? ¿Logró cumplir sus metas y objetivos? ¿Qué lecciones aprendió Esquel de su experiencia? La evaluación interna realizada resaltaba como impactos positivos el que esta iniciativa haya constituido el primer (y único, por aquel entonces) "esfuerzo ecuatoriano por abrir una instancia de concertación estable" hacia la construcción de una agenda de desarrollo en la que participaron aproximadamente 1200 personas¹⁵⁴. El proceso incrementó y fortaleció la "participación cívica en temas antes reservados al Estado" y generó "actitudes de apertura a la concertación", especialmente en mujeres, indígenas e industriales¹⁵⁵.

La parte importante del Foro era que la coalición no se quedaba en el Foro, sino que era un estimulante para que siga su curso. Varias veces convocamos a empresarios y ellos luego retomaban las iniciativas en seguridad social, relación de sindicatos-empresarios,

señala el Secretario Técnico de entonces¹⁵⁶. Por otro lado, esta iniciativa estimularía el surgimiento de otros foros en el país orientados al tratamiento de "temas sectoriales".

Pero, la gran meta del FC de cristalizar "un pacto de la sociedad civil" en torno a una nueva agenda de desarrollo no se logró. Se han esbozado algunas explicaciones para ello. En primer lugar, la selección de los actores de la concertación. Cornelio Marchán señala: "Nos

¹⁵¹ Por ejemplo, la realización de la II Conferencia de NNUU sobre los Asentamientos Humanos Habitat II, que se realizaría en Estambul, del 3 al 14 de junio de 1996.

¹⁵² Los eventos fueron: Reunión de discusión sobre el trabajo "Diversidad en la Familia Ecuatoriana" (15-05-95); Conversatorio sobre Iniciativas de Participación Ciudadana" (28-08-95); Foro sobre Seguridad Social: balance y alternativas (26-09-95); Foro Las Jefas de Hogar en la sociedad ecuatoriana (17-10-95); Foro Hacia un compromiso nacional de lucha contra la pobreza (31-10-95); Foro Compromisos Nacionales hacia Habitat II (14-11-95); Foro Métodos, formas y situaciones de concertación social (21-11-95); Foro Financiamiento Alternativo (12-12-95); "Hacia una reforma en el marco de la modernización y la apertura; La Revolución Liberal Ecuatoriana y la democracia, la modernización y la cultura política en los Andes; Consulta Popular y corrupción (sobre estos tres últimos no hay dato de fechas, participantes o contenidos).

¹⁵³ La fecha de evaluación es 20-23 de febrero de 1996. No encontramos este documento en los archivos de Esquel. La evaluación fue también de las actividades del Foro de la Juventud.

¹⁵⁴ Véase s/a43, octubre, 1995; s/a44, diciembre 31, 1995. En la Memoria de 1995-1996 indica que fueron 3000 personas solo ese año. Al parecer no se llevó un registro de participantes.

¹⁵⁵ Entrevista a Luis Verdesoto, 21 y 24-06-02.

¹⁵⁶ Entrevista con Luis Verdesoto, Quito, 21 y 24-06-02.

movimos demasiado con el liderazgo más 'calificado' que no quiere llegar a un acuerdo"¹⁵⁷. Más aún, para Javier Ponce, el FC no pudo salirse "del ámbito de los actores tradicionales de la sociedad civil" (J.Ponce,s/f:49-50). Estos actores respondían a patrones pasadistas de la cultura política ecuatoriana: elitismo, autoritarismo, particularismo, perspectiva no estratégica, lo cual, evidentemente, imposibilitaba "recrear los consensos y entender la riqueza de los disensos" en el enfoque moderno que promovía Esquel (J.Ponce,s/f:50)¹⁵⁸. Otra limitación fue el déficit metodológico: no se aplicó una metodología apropiada que recogiera los avances producidos en el diálogo y los recuperara más adelante facilitando la cristalización de consensos¹⁵⁹. Adicionalmente, una de sus debilidades parecería haber sido la agenda temática dispersa que fue diluyendo las posibilidades de concreción de acuerdos sobre temas específicos. En términos de su manejo temático, se lo visualizó desarrollándose "en esferas de cierta retórica política o preocupada de asuntos que no comprometen la cotidianidad ciudadana, que no se refieren a la construcción de ciudadanía en lo concreto" (J.Ponce,s/f:50). Como ya se indicó, tampoco logró un alcance nacional, tal como se aspiraba. Según L. Verdesoto no lo logró

porque nunca se asumió como un hecho de política pública. Criticamos, sugerimos, hicimos cosas de política pública y tuvimos efectos. Pero no hubo una conversión del Foro, de sus discusiones, en una política pública¹⁶⁰.

De esta experiencia Esquel aprendió dos importantes lecciones: una referida al tipo de liderazgo a ser convocado en un proceso de concertación; la otra, la necesidad de desarrollar herramientas metodológicas para lograr efectividad en la concertación, según se desprende del siguiente testimonio:

Al inicio trabajamos con 'líderes nacionales'. Luego nos damos cuenta que ese liderazgo está matriculado con intereses de grupo. Nos damos cuenta de que es gente que no está dispuesta a ceder, que produce consensos perversos: acuerdos para que todo siga igual. Nos dimos cuenta que teníamos que cambiar la metodología de trabajo, de facilitación, que teníamos que buscar nuevos actores, que teníamos que trabajar más a nivel local...¹⁶¹

Pero tendría que pasar todavía más agua debajo del puente para que esos cambios en los

¹⁵⁷ Entrevista, 28,06-02.

¹⁵⁸ Al respecto, observa Cornelio Marchán: "Hay problemas estructurales que dan como resultado el comportamiento político del país. Los deseos de llegar a acuerdos, si bien pueden ser parte del discurso político de los actores, a la hora de decidir no son tan reales. Nadie quiere definir claramente sus posiciones. Además, tienen una visión bastante corta y no miran hacia el futuro. No piensan que los intereses están relacionados y no aúnan fuerzas. Un problema es la desconexión de las élites y las bases" (En entrevista, Quito, 28-06-02).

¹⁵⁹ Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 28-06-02.

¹⁶⁰ Entrevista, Quito, 21 y 24-06-02.

¹⁶¹ Entrevista a Cornelio Marchán, Quito, 11-10-02.

enfoques, cuya necesidad se planteaba al finalizar la experiencia del FC, se hicieran realidad, como lo veremos más adelante.

D. La promoción de la filantropía

Entre sus estrategias de financiamiento, Esquel había formulado una con un contenido ético: la promoción de la filantropía, concepto importado de los aliados externos que no apelaba, precisamente, a una tradición local, más bien signada por un "paternalismo caritativo", fundamento ideológico del sistema socioeconómico y político autoritario, excluyente e inequitativo construido por la élites oligárquicas¹⁶².

Durante los primeros años, Esquel bregó por definir y fundamentar esta noción extraña a la cultura local desde sus propios paradigmas. Inicialmente, la comprendió por negación: la filantropía no era ni "caridad", ni "misericordia", conceptos que se rechazaban porque históricamente habían profundizado las brechas sociales. Esta "filantropía" -a la que se añadía "para el desarrollo" tratando de redefinirla- debía ser, en cambio, "solidaridad", porque implicaba una propuesta redistributiva: quienes disponían de excedentes tenían la obligación moral de contribuir "al combate a la pobreza" con una parte de ellos. Se formulaba, pues, el mismo discurso ético que debía normar las relaciones Norte-Sur: el problema de la riqueza contiene el problema de la pobreza.

Del lado de "los que no tienen", domesticados en el asistencialismo, la filantropía debía ser enfocada como "autogestión": el propósito era "enseñar a pescar, no regalar el pez", y por ese medio, constituirlo en un sujeto participativo, crítico y propositivo. En ese sentido, se la planteaba como "un compromiso del sector privado pudiente y de la población más pobre" orientado al "desarrollo de la nación" (s/a46,febrero1993:4). Al identificar las potencialidades de la sociedad civil para movilizar grandes recursos, la filantropía aparecía también como un medio de fortalecimiento del Tercer Sector, orientado a la construcción de un modelo de sociedad tripartito, en el que el Estado, el mercado y la sociedad civil compartiesen responsabilidades en el desarrollo del país (s/a47,s/f:2). Más aún, al pronosticar que tanta inequidad podría derivar en estallidos de violencia, se proponía a la filantropía como una "inversión estratégica" para garantizar la "armonía social" (s/a45,s/f:2; s/a6,S/f:5). Pero ello significaba provocar "una subversión en la moral y en la conciencia de las clases dirigentes del Ecuador...", caracterizadas por una voraz vocación concentradora y una virtual ausencia de conciencia nacional (s/a6,s/f:5; s/a46,febrero1993:4). A esa tarea titánica se lanzaría Esquel.

Para ello, como ya lo señalamos anteriormente, planteó varias estrategias: mecanismos, tales como, los *Certificados de Aportación*, promoción de sus programas y realización de eventos sociales a los que invitó "a personalidades del mundo empresarial" para solicitarles sus contribuciones. Con el apoyo de Synergos, estableció contacto con ecuatorianos residentes en Nueva York y les propuso que aportasen en los esfuerzos de desarrollo de Esquel. "No tuvimos ninguna acogida", con el empresariado local -dice C. Marchán-, y en cuanto a los residentes en EE.UU., cuyo "entusiasmo inicial" fue seguido de una "etapa de aletargamiento" (s/a6,s/f:7),

¹⁶² Esta idea se sostiene en un documento sin autor, sin título y sin fecha (s/a45,s/f:1)

...la verdad es que gastamos mucho más en los esfuerzos de hacer contacto con la colonia que en lo que recibimos, que fueron \$1500 y unas máquinas usadas que querían donarnos¹⁶³.

A fines de 1992 Esquel se abocaría a la preparación de su primera campaña destinada a estimular la filantropía en el país cuyo lanzamiento público se realizaría a mediados de marzo de 1993 con el lema *Dale tu mano a tu Ecuador*. Su objetivo era levantar \$167.000 para alimentar su fondo patrimonial y financiar sus actividades, recursos que provendrían de donaciones de líderes empresariales ecuatorianos, quienes constituían el grupo-meta. Se logró establecer alianzas con empresas publicitarias y medios de comunicación cuyo trabajo voluntario y donación de espacios significaron un aporte profesional y empresarial de \$40.000 (s/a6,s/f:7-8; s/a45,s/f:3-4).

Ya se habían empezado a difundir los mensajes por radio, prensa y TV, cuando el 29 de marzo de 1993 se producía en las provincias de Azuay y Cañar lo que se conocería con el nombre de "el desastre de La Josefina": el deslizamiento de 24 millones de m³ de material pétreo del cerro Tamuga sobre el cauce del río Paute, bloqueándolo y reteniendo 190 millones de m³ de agua, cuyo desfogue, a mediados de abril, produjo la destrucción total de 1300 has de cultivos, 20 kms de carretera, infraestructura, viviendas y poblados afectando a 20.000 personas (FHabiterra,1993:1passim). Frente a ello, Esquel cambió la orientación de su campaña llamando a la solidaridad nacional con el Austro, e inmediatamente se puso manos a la obra consiguiendo dinero, víveres, medicinas y vituallas para los/as desplazados/as¹⁶⁴. Paralelamente, junto con Fundación Habiterra elaboró un proyecto de reasentamientos humanos para los damnificados de Guanchún y LLacao que se ejecutaría desde septiembre de ese año en alianza con la Arquidiócesis de Cuenca¹⁶⁵.

La campaña logró consolidar la imagen de Esquel, pero el objetivo "apenas fue alcanzado" (s/a6,s/f:8). Nuevamente, sus ingentes esfuerzos por estimular la filantropía no dieron resultado¹⁶⁶. Un documento, al parecer, elaborado en 1994, trata de explicar las causas de los "oídos sordos" del empresariado ante el llamado a la solidaridad: cosmovisión individualista de los ecuatorianos, errada identificación de solidaridad con caridad, mala imagen de las ONGs en el medio (por contaminación de algunas "fantasmas"), desarrollo de

¹⁶³ Entrevista, Quito, 11-10-02.

¹⁶⁴ Esquel recibió donaciones en dinero en la cta. cte. No. 10601.2 del Banco del Pacífico a nombre de Monseñor Alberto Luna, Arzobispo de Cuenca. Se aceptaron donaciones de ocho personas, cuatro empresas, dos familias, una ONG, una asociación privada, y de todos los funcionarios de FE. Alimentos y vituallas se entregaron en Azogues, Paute y Cuenca. (véase *Informe Anual 1993*, 1994:33).

¹⁶⁵ Este proyecto constituye uno de los casos de estudio. Véase Erika Silva:2003(a), sobre los *Modelos de Intervención Social*.

¹⁶⁶ Unos documentos indican que no hubo resultados positivos en la campaña, pero otros, en cambio, proporcionan cifras que indicarían todo lo contrario. La Memoria 1990-1995 (1995:38) indica que en la campaña de solidaridad por el Austro se recaudó S/.2000 millones (\$1'043.133,57 al cambio promedio de S/.1919,30 en 1993). Alejandra Adoum también indica que se recogieron recursos por sobre el millón de dólares (1995:45), lo cual hubiera significado un éxito total en la campaña. Por su parte, Betsy Salazar indica que Diario Hoy donó S/.200 millones, es decir, \$104.204 que fue lo único recaudado (Entrevista, Quito, 15-12-02)

proyectos sociales propios por parte de los empresarios (fundaciones empresariales) y divulgación de prácticas corruptas, son algunas de las explicaciones dadas (s/a6,s/f:12). Pero, aquí mismo, Esquel reconocía que había estado "dando palos de ciego" con su actitud "amateur y voluntarista", en el tratamiento del tema¹⁶⁷, que se ha basado en un "relativo desconocimiento de la realidad de los potenciales donantes". Se imponía, por consiguiente, investigar esa realidad "a fin de identificar las motivaciones, demandas y posibilidades de ellos ante los requerimientos de solidaridad" (s/a6,s/f:13), algo que ya se había planteado en febrero de 1993 cuando formuló la *Propuesta de Aspen*¹⁶⁸ y que sería cristalizado plenamente en la siguiente fase.

E. Los resultados y lecciones de la intervención

1. Resultados¹⁶⁹

Entre 1990-1994 FE auspició la ejecución de 83 proyectos que representaron una inversión total de \$4'618.413, de los cuales Esquel contribuyó con \$2'561.882,98 (55.5%), las contrapartes institucionales con \$2'025.587 (43.9%) y las comunitarias con \$30.944 (0.7%) (*Véase Cuadros No. 8 y 9, Anexo 1*). Su principal fuente de financiamiento fueron los recursos del canje de deuda obtenidos a través de la donación del consorcio FR-IYF, que junto con el IS aparecen hacia el final de la fase como los más fuertes aliados de Esquel. En efecto, 60 proyectos (72.3% del total) fueron subvencionados por ese medio. El resto provinieron de contribuciones de otros socios externos que para 1994 ya habían ascendido a 18 *donantes reales*¹⁷⁰. Adicionalmente, promovió una campaña de levantamiento de fondos locales, aunque con modestos resultados (*Véase Cuadro No. 19, Anexo 1*).

Estos proyectos fueron administrados por tres programas institucionales: 43 (51.9%) por el PDS (1a y 2a fase), 18 (21.7%) por el PDNyJ, 9 (10.8%) por el PFAGC y 13 (14.5%) parecen no haberse insertado en ninguno de ellos (*Véase Cuadros No. 6 y 7, Anexo No. 1*). Según la nomenclatura programática actual, del total de proyectos, 40 (48.2%) se inscribieron en NyJ, 33 (39.8%) en DHS, mientras solo 8 (9.6%) en DyFC, y ninguno dentro del área empresarial, lo cual revela una intervención focalizada en aspectos socio-económicos más que en superestructurales (político-organizativo, jurídico o ideológicos), cuestión que se confirma al analizar los ejes de acción en dicho período: del total de proyectos, 77 (93%) se desarrollaron en torno al eje desarrollo socioeconómico, mientras solo 12 proyectos (14.5%)

¹⁶⁷ Según Boris Cornejo, entrevista, Quito, 8-11-02.

¹⁶⁸ Esta propuesta plantea la realización de un diagnóstico sobre la filantropía local como paso previo e indispensable para el posterior lanzamiento de una campaña nacional para su promoción, cuya estrategia, metas e instrumentos se diseminan en base a los resultados de dicho estudio y que sería ejecutada y monitoreada por Esquel (s/a46,febrero1993:1passim).

¹⁶⁹ Este acápite ha sido elaborado en base a la información contenida en los Cuadros No. 4-75 del Anexo 2 a este trabajo correspondientes a la fase 1990-1994 (Aspectos Generales, Aspectos Administrativos, Descripción del Proyecto e Impactos).

¹⁷⁰ Véase Cuadros 1-4 del Anexo 1.

se orientaron al eje democracia¹⁷¹.

Estos proyectos fueron ejecutados en alianza con 50 contrapartes reales, algunas de las cuales participaron en más de un proyecto, contabilizándose un total de 79 contrapartes efectivas. Las más constantes aliadas fueron CEDIME, ACJ y CISA. Al considerar el tipo de contraparte, el 86.7% de los proyectos (72) cooperaron con ONGs; una ínfima participación tuvieron organizaciones religiosas, universidades, y solo se registró una entidad pública. Los resultados de estas alianzas indican que Esquel, generalmente, no se equivocó en su selección: de 83 proyectos, 79 (95.2%) concluyeron y solo 4 (4.8%) fueron suspendidos, evidenciándose una trayectoria de intervención exitosa.

Los proyectos se orientaron preferentemente a jóvenes y niños/as (75, 90.4%), mujeres (24.1%) e indígenas (15, 18.1%), beneficiando directamente a 231.547 personas, e indirectamente a 668.656 entre 1990-1994. Cabe indicar que, aunque tuvo como población meta prioritaria a las mujeres, en esta fase no incorporó un enfoque de género en el diseño y ejecución de las propuestas. Al examinar los proyectos según provincias el número de operaciones aumenta ya que algunos de éstos intervinieron en varias de ellas. Así, los 83 emprendimientos de la primera fase se convirtieron en 107 operaciones en 16 provincias, de las cuales las más atendidas fueron: Pichincha (33, 30.8%), Guayas (13, 12.1%) y Azuay (11, 10.3%). Las tres provincias concentraron el 53.2% de operaciones de la fase, evidenciando una inscripción de la intervención en la lógica de los ejes históricos regionales del país (Quintero y Silva: 1991). Según región, la sierra abarcó el 58.9% del total de intervenciones (63), la costa el 19.6% (21) y la amazonía el 9.4% (10). (Véase Cuadro No. 21, Anexo 1). Al considerar el ámbito de intervención, se evidencia un predominio de lo urbano sobre lo rural: 48 proyectos (57.8% del total) se desarrollaron en el área urbana, 28 (33.7%) en la rural y solo 3 (3.6%) en ambas; también una preponderancia de la cobertura local: 56 proyectos (67.5%) se orientaron hacia esos espacios, mientras solo 11 (13.3%) registraron cobertura nacional, 6 (7.2%) cobertura regional, y otros 6 (7.2%) hacia ámbitos interregionales.

En cuanto a las áreas, se observó una concentración de la intervención en educación-capacitación (42, 50.6%) y proyectos económicos (30, 36.1%), mientras salud convocó solo a 12 proyectos (14.5%). Sin embargo, observando más atentamente los proyectos económicos, se evidencia una dispersión de la intervención en una diversidad de áreas que agrupan pequeño número de iniciativas. Dentro de ellas se destacan los proyectos artesanales, agroecológicos y de índole tecnológica. Cabe indicar que ya por entonces se registraba interés por lo ambiental: 37 proyectos (44.6%) registraron iniciativas ambientales. La intervención parecería orientarse a la modernización de espacios tradicionales: de los 83 proyectos, 21 (25.8%) incorporaron innovaciones tecnológicas, mientras solo 1 registró recuperación de la tecnología tradicional. Por otro lado, en los pocos proyectos que también se ocuparían del eje democracia, las áreas más relevantes fueron ciudadanía, participación y fortalecimiento socio-organizativo.

En términos de impactos económicos de la información parcial recuperada de los proyectos, se colige que las poblaciones intervenidas se beneficiaron con la generación de pequeños emprendimientos: 382 huertos familiares y comunales, 4 talleres artesanales, 5 unidades de comercialización, 1 microempresa, 9 estanques piscícolas, 4 semilleros, 1 vivero

¹⁷¹ Algunos se orientaron a ambos ejes.

y apenas 5 empleos. En términos sociales sus impactos parecerían más relevantes: los proyectos capacitaron a un total de 113.486 personas a través de 295 eventos formativos. Se intervino en 52 entidades educativas y en 145 organizaciones, habiéndose promovido la creación de 12 adicionales, 3 redes, movilizándose, además, 248 voluntarios/as. Adicionalmente, se generaron 53 productos de difusión. Aun cuando Esquel no trabajaba aún con un enfoque de género, 30 proyectos ya registraban dicho enfoque (36.1%). Por otro lado, se construyeron o mejoraron 76 infraestructuras y 82 viviendas y se atendió en salud a 11.010 personas.

Una lectura con énfasis en los aspectos más cualitativos nos ofrecen aquellos proyectos que registraban efectos perdurables, así como nuevos desarrollos metodológicos. De algunos de ellos ya hemos dado cuenta: las iniciativas inéditas del *Foro de la Juventud*, orientado a fortalecer y visibilizar a una población que se diagnosticaba excluida, marginada y discriminada, y del *Foro de la Ciudadanía* que aspiraba a promover el desarrollo de una cultura política democrática. Pero también estaban otros, tales como, el *Programa de Estimulación Infantil Temprana*, ejecutado por la UCSG en el Guasmo (Guayaquil), al que Esquel le "apostó" cuando otros desconfiaron de esta propuesta consistente en la generación y aplicación exitosa de una metodología de desarrollo de la inteligencia en niños que vivían en contextos críticos; o el proyecto *Casa Integral de Salu*" (Pichincha) que formuló una metodología integral en el tratamiento de la salud de comunidades pobres¹⁷²; o las iniciativas novedosas de construcción basadas en la recuperación de la tecnología y cultura tradicionales, así como los proyectos de renovación urbana con un enfoque integral basados en estrategias político-culturales de contenido nacional-popular, desarrollados por la Fundación Habitierra (Azuay-Cañar); o los proyectos ejecutados por la ACJ en ciudades intermedias (Machala, Santo Domingo de los Colorados) orientados a incidir en la gestión local mediante la articulación de las organizaciones vecinales y el Estado; o el desarrollo de un sistema agroecológico integral promovido por el CEDIS en las comunidades de Chaupiestancia y Pambamarquito (Pichincha) que fue distinguido con el tercer premio del concurso Planeta Azul en 1994; o la experiencia de manejo sustentable de recursos naturales derivada de la combinación simultánea del cultivo de peces y totora en doce comunidades indígenas de Cotopaxi, ejecutado por la Fundación Apoyo (JPonce;s/f:15passim; FE-E,1995:4-5).

Tanto la aproximación cuantitativa como la cualitativa revelan que, sin duda, hubo una incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones intervenidas, cual era el objetivo de Esquel, si bien a una escala micro, con impactos focalizados en pequeñas comunidades, barrios, familias. Y, aunque en la generalidad de los casos se desconoce la sostenibilidad de estos emprendimientos, no cabe duda que en algunos de ellos, la metodología de intervención se orientó en la dirección de garantizar una sostenibilidad más allá de la vida institucional del proyecto.

2. Las lecciones

La primera fase de vida de Esquel se caracterizó por la coherencia entre los

¹⁷² Véase en detalle este proyecto en Erika Silva:2003(a) , sobre los Modelos de Intervención.

fundamentos de su política y sus acciones, lo cual constituyó la base de su exitosa intervención¹⁷³ en la que fue confirmándose la corrección de su estrategia basada en la promoción de las potencialidades latentes de los sujetos sociales para superar la adversidad de la pobreza (Quevedo,1993:10-11). Dicha coherencia coadyuvó a su posicionamiento en el espacio de las ONGs que aparece consolidado hacia el final del período.

Su diseño institucional, en general, reveló ser idóneo para sus propósitos, aunque evidenció limitaciones en dos aspectos: a) el modelo de intermediación, y b) sus expectativas financieras. Este último aspecto lo trataremos en el próximo capítulo. En relación al modelo de intermediación, se evidencia que la práctica de Esquel dependió del desempeño de sus aliados, fundamentalmente las ONGs, que registraron severas limitaciones administrativas y técnico-operativas, que, evidentemente, limitaron los impactos esperados¹⁷⁴. Asimismo, el trabajo con las comunidades beneficiadas a las que inicialmente se habría aproximado con un enfoque "idealizado", fue desbrozando su realidad y los problemas que desataban esos proyectos de orientación moderna en contextos comunitarios tradicionales (conflictos internos, indefiniciones identitarias, etc), lo cual también plantearía dilemas éticos, como el de la imposición de una lógica cultural ajena por medio de dichas intervenciones (Quevedo,1993:16-17; A.Ponce,1994:4-5). Nada más lejano a los propósitos de Esquel que contribuir a la aculturación de las comunidades. Así pues, la experiencia dejó como lección, la necesidad de afinar aún más los criterios de selección de proyectos y contrapartes para garantizar la filosofía de acción y los impactos esperados (J.Ponce,s/f:45; A.Ponce,1994:15).

Otra importante lección aprendida fue la necesidad de intervenir racionalmente, por medio de un conocimiento exhaustivo del objeto a modificar para asegurar su éxito. Este concepto se plasmó en los orígenes de Esquel, que partió de un sesudo diseño institucional, mientras que ella misma lo pasó por alto en la promoción de una práctica visualizada como ajena a la cultura local: la filantropía, tornándose imperioso volver sobre los pasos dados y partir de una investigación sobre el terreno.

Finalmente, otro aprendizaje importante hacia el final del período, fue la necesidad de reorientar la identificación de interlocutores relevantes y apropiados para promover diálogos en torno a nuevos modelos de desarrollo y reformas políticas democráticas que pudiesen cristalizar en acuerdos a ser impulsados por los actores con poder de decisión en la escena política.

¹⁷³ A esta conclusión arriba Javier Ponce en *La Aventura de lo Alternativo* (s/f:57-58). Según él su intervención confirma su opción por los "menos favorecidos"; su fidelidad a su definición pluralista; su constante preocupación por la elevación de la calidad de vida; su opción por el fomento al diálogo y su opción por el trabajo con los jóvenes.

¹⁷⁴ Señaladas por Quevedo (1993:12-20): desfase entre teoría/práctica (practicismo en unas, teoricismo en otras); enfoque inmediatista y no analítico en seguimiento y evaluación; bajo nivel de calificación técnica y tipo de práctica que dificulta la sistematización de sus experiencias; rubro de gastos institucionales exagerados en los proyectos; racionalidades distintas entre las ONGs y las comunidades que incide en la ejecución. Por su parte, Alicia Ponce hace similares críticas: escasa relación directa entre ONGs y comunidades, enfoque no participativo, desfase teoría práctica; obedecen a cultura política de beneficencia, de inspiración religiosa y no asumen propuesta de desarrollo; escaso profesionalismo y débil capacidad técnico administrativa (1994:15-17). También por Javier Ponce véase s/f:45-46. En el informe anual de 1993 Esquel señala "el incipiente desarrollo institucional de algunas ONGs con las que cooperamos..." (1994:34)