

SEGUNDA FASE (1995-1999)

IV. Cambios y Continuidades

La segunda fase de vida de Esquel arrancó en 1995 y se extendió hasta 1999, aunque en realidad empezaría a gestarse desde 1994 que constituye, según veremos, un año de transición para la fundación. Esta fase se caracteriza por el auge institucional, es decir, por un acelerado crecimiento y diversificación de sus frentes de acción que rebasó todas las expectativas, así como por la consolidación de su presencia en el espacio de las ONGs a nivel nacional e internacional. Todo ello en el contexto de un tiempo correspondiente a la reforma política estatal y a la creciente agudización de una crisis que, hacia el final de la fase, asumiría dimensiones de integralidad, atravesando todos los ámbitos de la sociedad.

A. Aspectos administrativos

1. Los programas

En esta fase hubo una eclosión de programas que aumentaban año tras año hasta contabilizar 17 según la *Memoria* de 1999¹. Sin embargo, no parecerían claros los criterios de su definición como tales. Algunos de los así denominados constituían proyectos dentro de

¹ Estos eran: PDHSs de Sierra, Austro, Amazonía y Litoral; P. de capital de riesgo, Formación Empresarial, Microfinanzas; P. de Niñez y Juventud, Foro de la Juventud, P. Juventud Vigorosa, P. de Promoción del Talento Juvenil, P. del CJAE, PRS, PFC, P. Sostenibilidad y Alianzas Estratégicas, P. Apoyo a la Reforma Judicial; P. de Gerencia y Gestión (FE, oct2000:7)

programas², otros surgirían en un año y desaparecerían en otro, o reaparecerían con una nueva denominación³, otros constituirían, propiamente, funciones inherentes a las direcciones operativas⁴. Parecería que en el proceso de construcción de los programas, los criterios administrativos fueron primando por sobre los temáticos:

Los nombres de programas que surgen a partir de 1996 -dice Betsy Salazar- se deben, por una parte, a la heterogeneidad de las fuentes de financiamiento y, por otra, al agrupamiento según ubicación geográfica. La DAF exigía que se les dé tratamiento de conjunto para fines del registro contable (más operativo dentro de un sistema informatizado)⁵.

En todo caso, hacia el final de la fase se registrarían 5 programas con una identidad definida: PDNyJ, PROCESO (1995), Programa de Desarrollo Humano Sustentable (PDHS) (1996), PRS (1996), PFC (1997), encontrándose en gestación dos nuevos: el de Desarrollo Empresarial y el Fondo Justicia y Sociedad. De manera que, los programas se habían duplicado en relación a la fase anterior. Aunque, considerando el número de proyectos que contenían, su amplia cobertura y sus múltiples componentes, la expansión programática fue mucho mayor.

Ahora bien, ¿Qué hacer? ¿Constituir áreas o programas? era otro dilema que enfrentó la institución en esta fase:

Algún rato hablamos sobre áreas de gestión y eso era siempre una preocupación nuestra. Pensábamos que teníamos que identificar áreas más abarcativas, que abarquen más proyectos y programas. Estábamos identificando proyectos con programas y nos preguntábamos ¿qué pasa si ese desaparece mañana? Los proyectos eran muy sueltos, no sabíamos cómo ordenar los proyectos. Entonces, siempre iba a haber proyectos de niños y jóvenes, proyectos de democracia y formación ciudadana. En 1998 planteamos con Betsy Salazar en concepto de área. Luego se vuelve a lo de programa, pero creo que debe definirse como área,

señala Cecilia Karolys⁶.

En efecto, para 1999 se clasificaba la acción institucional en cinco áreas: Desarrollo Humano Sustentable, Desarrollo Empresarial, Niñez y Juventud, Desarrollo Institucional y Administración y Finanzas (FE,oct2000:7). Pero, esta clasificación seguía evidenciando el dilema entre lo administrativo y lo temático, que, por lo demás, manifestaba su realidad como

² Como el Foro de la Juventud, el CJAE, el PJV clasificados como programas, pero, en realidad, proyectos del PDNyJ. (Véase Memoria 1999:7).

³ Como el Programa de Reconstrucción y Asentamientos Humanos (1998) que en 1999 pasa a denominarse PDHS-Litoral.

⁴ Como los denominados Programa de Captación de Recursos, Programa de Gestión y Administración, P. de Comunicación y Difusión que corresponden a responsabilidades de la DD, la DIPRO y la DAF (Veáse informes internos y Memorias anuales 1997, 1998 y 1999).

⁵ Entrevista, Quito, 19-10-02.

⁶ Entrevista, 10-10-02.

ONG del Sur, abocada a construir su día a día en dependencia de la agenda temática de las financieras del Norte, en otras palabras, "a moverse por oportunidades"...⁷ De ahí que al año siguiente retomará el concepto de programa pero sin resolver el contenido de tal nomenclatura.

2. El manejo institucional

La estructura directiva registró las sucesiones de rutina del Directorio, por el que, en esta fase, desfilaron nuevos rostros de destacados/as ecuatorianos/as⁸. En 1998 se modificó su cúpula con la designación de la primera Vicepresidenta⁹. Sus atribuciones se mantuvieron, aunque se demandó un rol más participativo en la vida institucional¹⁰. En cuanto a la estructura operativa, mantuvo el mismo esquema de funcionamiento, aunque perfeccionado, y observó un cambio en algunos mandos: hacia octubre de 1994 Santiago Quevedo se separaba de la institución, asumiendo desde entonces la jefatura de la DIPRO, Betsy Salazar, quien, a su vez, sería reemplazada por Cecilia Karolys que se pondría al frente de la DAF.

La división del trabajo técnico se fue depurando: la DAF se concentró exclusivamente en lo administrativo-financiero, mientras la DD y la DIPRO compartían responsabilidades técnicas en la administración y control de los programas. Ante la DIPRO rendían cuenta los correspondientes al eje desarrollo, incluido el PDNyJ; mientras ante la DD lo hacían los centrados en temas de democracia y ciudadanía. Esta dirección, además, mantenía su responsabilidad en la captación de recursos y en el posicionamiento de Esquel vía comunicación institucional interna y externa que registró gran actividad en esta fase¹¹. En 1999 cambiaría el nombre de la DIPRO por el de Dirección Técnica¹², sin que se registrasen

⁷ "La lógica de temas de FE es la lógica de temas en función de la captación de recursos. No define sus propios temas sino que se alinea en temas de la cooperación, porque está en el tema de la sostenibilidad que aparece fuertemente con la crisis", señala Beto Salazar. Y Boris Cornejo dice: "Hemos tenido que estructurar los planes de trabajo vinculados a la disponibilidad de los recursos de la cooperación internacional..." (Entrevistas, Quito, 14 y 16-10-02, respectivamente).

⁸ Entre 1995-1996 el Directorio tenía 12 miembros (10 hombres y 2 mujeres) siendo nuevos: Roberto Baquerizo, Hernán Burbano, Juan Fernando Salazar y Roque Sevilla. En 1997 tenía 11 miembros (10 hombres, 2 mujeres) habiéndose incorporado Pablo Better en lugar de Hernán Burbano. En 1998 salen Noboa Bejarano, R. Baquerizo, Roque Sevilla, A. Kennedy e ingresan Dolores Padilla, León Roldós, Walter Spurrier y Andrés Vallejo manteniéndolos sus 12 miembros. En 1999 constaba de 10 miembros: habían salido A. Acosta y P. Better. En 1998 asume la vicepresidencia Nila Velásquez en reemplazo de Gustavo Noboa Bejarano (Véase FE, s/l:FE,1997:35; FE:1998:55; FE,agosto1999:54; FE,octubre2000:48).

⁹ En 1998 asume la vicepresidencia Nila Velásquez en reemplazo de Gustavo Noboa Bejarano (Véase FE, s/l:FE,1997:35; FE:1998:55; FE,agosto1999:54)

¹⁰ Cuestión que se plantea en la sesión de Directorio de 1993 (s/a47,s/f:8).

¹¹ Entrevista con Betsy Salazar, Quito, 19-10-02. Los informes internos de 1996 y 1997 indican una intensa acción comunicativa a través de cobertura de programas por medios de comunicación, publicaciones de FE, cocktails-buffet, concursos, premiaciones, conciertos, lanzamiento público de productos; entrevistas. En 1997 se creó un "comité asesor de comunicación" encargado de trazar los lineamientos institucionales correspondientes al área de comunicación. Véase FE, "Informe de actividades 1996" (mimeo,s/f:53-54); FE, "Informe de actividades 1997" (mimeo, s/f:89-90).

modificaciones en sus funciones¹³.

Dada la eclosión de grandes programas en este período, el equipo técnico más que se triplicó: de 11 funcionarios en 1995 a 36 a fines de 1998¹⁴, con una novedad: la mayoría pertenecían a una nueva generación, distinta de la de los/as fundadores/as, cuestión que influiría en el desenvolvimiento institucional, como lo veremos oportunamente. Debido a este crecimiento y a la magnitud de trabajo, el Comité Técnico dejó de funcionar: "ya no se hacía la revisión conjunta de la marcha". Algunos programas constituyeron sus propios equipos y coordinaciones que interactuaban con la DIPRO según el siguiente *modus operandi*:

Además de la DIPRO, había coordinación de programas y coordinación de áreas específicas. El rol de los coordinadores de programas era dirigir la parte operativa. Manteníamos reuniones con cada uno de ellos dos o tres veces por semana. Establecimos procesos de trabajo con metodología sistematizada en términos documentales, flujos de información y espacios de análisis conjuntos. Tuve unos excepcionales coordinadores de programas -testimonio Betsy Salazar-. Nos reuníamos para analizar como evolucionaban los procesos de trabajo. Iban a las áreas, hacían las evaluaciones, nos reuníamos y revisábamos los avances del trabajo, se hacían recomendaciones, se tomaban decisiones. Cuando eran decisiones más importantes se consultaba a la Presidencia Ejecutiva y ésta podía convocar a Comité Técnico¹⁵.

En la vorágine de trabajo que caracterizó esta fase se fue diluyendo el compartir de experiencias frecuente de los primeros tiempos. Los derroteros de los programas empezaron a depender cada vez más de la orientación de sus jefes/as antes que de una planificación institucional inexistente. Así, "el activismo de cada uno hizo que se pierda la visión de conjunto", y hacia el final del período las dos direcciones "funcionaban como dos mundos aparte; no se buscaban los puntos de contacto"¹⁶.

Mientras tanto, la DAF se fortalecía como instancia centralizada mediante una mayor especialización técnica y una modernización de procedimientos. En efecto, a partir de 1995 se estableció una división del trabajo interno con la creación de tres áreas (contabilidad;

¹² Información proporcionada por Betsy Salazar en entrevista, Quito, 19-10-02.

¹³ Las funciones y objetivos de la DIPRO constan en DIPRO, "Resumen de programas y proyectos en ejecución en 1998" (mimeo, noviembre 11, 1998).

¹⁴ En 1995 habían 7 profesionales a tiempo completo, 2 secretarías y 2 asistentes; a fines de 1998 se contaban 4 directores, 23 técnicos y 9 personas de apoyo administrativo. (Véase las Memorias de 1995-96 y de 1998, respectivamente).

¹⁵ Entrevista a Betsy Salazar, Quito, 19-10-02.

¹⁶ Entrevista con Betsy Salazar, Quito, 19-10-02. Esto se confirma también en los informes internos anuales en los que a veces constan solo los programas que dependían de la DIPRO, pero no los que dependían de la DD. En la segunda fase se acentúa esta tendencia ya evidenciada en 1994 según indica Cecilia Karolys: "Cuando llegué a FE la DIPRO hacía solita todas las cosas y muy pocas cosas coordinaba con la DDI y con la DAF. Igual sucedía con DDI. Había una diferenciación de funciones bastante pronunciada que no permitía una buena gestión" (Entrevista, Quito, 10-10-02). Edison Palomeque dice: "No había relación entre programas. Se desarrollaban en función de la dinámica del coordinador o la coordinadora, más que en una perspectiva institucional" (Entrevista, Quito, 31-10-02).

administración y presupuesto), aunque inicialmente "no con distinto personal"¹⁷; se instauró un sistema de contabilidad por proyecto¹⁸, lo cual permitió "determinar el costo real de ejecución" así como "ejercer un control estricto del movimiento de liquidez", que fue facilitado por la modernización técnica a la que se verá abocada, según veremos; se cambió la forma de presentación de los balances, lo que permitió "una mayor transparencia y efectividad en el manejo contable-financiero"¹⁹; hacia 1999, incluso, se habían perfeccionado los manuales de procedimientos contables, financieros, presupuestarios y de contratación (FE,oct2000:47); se establecieron procedimientos de "investigación y análisis de mercados financieros para recomendar políticas de inversión", manejándose el portafolio de inversiones a través de "los bancos más grandes del país", en papeles de corto plazo "lo que ha significado una buena rentabilidad con un mínimo riesgo" (FE-E,1997:92); se reajustaron los seguros de los activos fijos a su valor real y se contrataron seguros médicos para los empleados²⁰. Para Cecilia Karolys todos estos fueron pasos orientados a "irla consolidando como institución"²¹. Dichos cambios se dieron en el marco de una coyuntura peculiar que vivía la fundación: la inminente cooperación con el BID hacia 1995 que exigía un manejo contable-financiero propio de sus recursos y cuyas auditorías se caracterizaban por su rigurosidad²². Hacia 1999, con la agudización de la crisis financiera del país, se decidió cambiar la política de inversión de los recursos institucionales, optando por su manejo preferente en el exterior²³.

3. La modernización administrativa

En 1995 la institución obtuvo una donación de la IYF para financiar la instalación de un "sistema gerencial integrado" orientado a la modernización técnica de los procedimientos administrativo-financieros²⁴ (FE,nov1995:28). Para ello se llamó a un concurso público en el

¹⁷ En la primera fase no había dicha división del trabajo: "la contadora trabajaba en lo administrativo contable; informático. Eramos responsables de comprar papel higiénico y de invertir \$1 millón. Los controles establecidos no se podían dar porque se hacía doble función y se era juez y parte" (Entrevista con Cecilia Karolys, Quito, 10-10-02).

¹⁸ "Hasta 1995 no teníamos contabilidad por proyecto sino una sola contabilidad...Contablemente las operaciones de inversión estaban en un solo saco. Extracontablemente se registraba la fuente de las donaciones, etc" (Entrevista con Cecilia Karolys, Quito,10-10-02)

¹⁹ Entrevista con Cecilia Karolys, Quito, 10-10-02.

²⁰ Toda esta información ha sido proporcionada por Cecilia Karolys en entrevista, Quito, 10-10-02.

²¹ Entrevista, 10-10-02.

²² Entrevista con Cecilia Karolys, Quito, 10-10-02.

²³ Ibid.

²⁴ No se indica el monto de la donación. Sin embargo, la Memoria de Esquel de 1995-1996 indica que en 1995 recibió de la IYF una donación de \$710.695 y en 1996 de \$352.420 que seguramente fue para financiar dicho sistema. (Véase FE,1997:32).

que participaron tres empresas, resultando seleccionada la Deloitte & Touche por ser la que "más se acoplaba a las necesidades de FE"²⁵. El diseño del sistema comprendió dos componentes a ser ejecutados en dos fases: a) un cambio del *software* contable, a cargo de la DAF; y b) el desarrollo de un *software* para control y seguimiento de los proyectos, a cargo de la DD y la DIPRO. El cambio de los programas contables computarizados duró aproximadamente un año y medio, entrando en plena operación en 1997.

De un *software* completamente inseguro y poco confiable nos acogimos a un *software* multimedia que cumplía con la norma de contabilidad aceptada. Con éste se cambió el plan de cuentas y la forma de registro de las operaciones de FE,

señala Cecilia Karolys²⁶. Este proceso implicó también la capacitación informática de los funcionarios. El diseño previsto, sin embargo, quedó incompleto al no haberse desarrollado los programas computarizados de control y seguimiento de los proyectos²⁷.

La modernización técnica conllevó una revolución en las comunicaciones con la llegada del internet, el correo electrónico, la información institucional a través de la página web (que fue reestructurada en 1999), la instalación del sistema de información para donantes INTRANET (1999), así como la actualización de los sistemas y equipos de telecomunicación²⁸, todo lo cual apuntaba a elevar la eficacia y eficiencia institucional. Dicha modernización fue acompañada de una actualización del reglamento general realizada en 1999 (FE,oct2000:47).

4. El modelo de intermediación

El modelo de intermediación se mantuvo, aunque poco a poco se orientaba hacia un modelo más bien mixto, que combinaba la intermediación con la ejecución directa. Esta última se asumía especialmente en los programas del eje democracia (PFC y PRS), pero también en el manejo de ciertos componentes de los de desarrollo (caso de PROCESO). En todo caso, el modelo de intermediación continuó dominando en el período.

Entre 1995-1999 FE cooperó con 95 contrapartes *reales* (y 206 contrapartes *efectivas*), casi duplicando el número registrado en la fase anterior (*Véase Cuadro No. 2, Anexo 1*). Entre sus socios más continuos figuraron: el Foro de la Juventud (capítulo nacional y provinciales) (10 proyectos), FACES (9); FEPP (8); CEDIS, F. Habitierra y CISOL (7); CATER, ACJ (6); PMT, FNH y AIC (5); Ayuda en Acción, SENDAS, CEFOCINE, Diario, Hoy, F. Paul Rivet, IDEPAZ (4 c/u). En esta fase se observa la continuidad de la alianza con la ACJ y el

²⁵ Entrevista con Cecilia Karolys, Quito, 10-10-02.

²⁶ Ibid.

²⁷ Según Cecilia Karolys, las razones habrían sido: falta de recursos para contratar personal dedicado a ello; rotación de personal (Entrevista, 10-10-02).

²⁸ Entrevista con Cecilia Karolys, 10-10-02. Véase también FE,oct2000:47.

desarrollo de nuevas alianzas con ONGs, sobre todo del Austro Sur.

Considerando el tipo de contrapartes, la cooperación con ONGs siguió siendo la tendencia dominante: el 92.5% de proyectos registró alianzas con éstas para su ejecución y en menor escala con organizaciones juveniles (15, 9.3%). Creció ligeramente la cooperación con entidades públicas (de 1 en la fase anterior a 8 -4.9%- en esta fase) registrándose nuevos tipos de contrapartes, tales como empresas y medios de comunicación. En menor escala también cooperó con OBs, religiosas, mientras las universidades siguieron siendo socios insignificantes (1, 0.6%)²⁹.

La modalidad de cooperación con sus contrapartes siguió el estilo descrito en la fase anterior, si bien en 1995 "a partir de las experiencias y previo el análisis de importantes propuestas de entidades afines", se elaboraron nuevos instrumentos para la identificación, formulación y control de los proyectos³⁰. El trabajo con las ONGs era permanente:

El diseño, seguimiento y evaluación -dice Betsy Salazar- se hacía con la comunidad. Nunca aprobé un proyecto que no fuese comprobado sobre terreno. Primero iban los coordinadores, pero yo no dejé de ir a ningún proyecto potencial y en ejecución de FE. Nosotros comprobábamos que el diseño fuese participativo; igual el seguimiento y evaluación...Este sistema duró desde que FE se inició y se aplicó todo el tiempo mientras estuve con los programas a mi cargo³¹

Sin embargo, el seguimiento y evaluación no se ajustaba a un solo patrón, pues, en esta fase hubo programas que desarrollaron, por exigencia de los donantes, sus propios sistemas (PROCESO, PDHS, PJV); incluso para el control de los programas de desarrollo local (PDL) diseñaron planes específicos de seguimiento y evaluación. Adicionalmente, parecería que éste se aplicaba a los programas que se ajustaban al modelo de intermediación, no así a los de ejecución directa³². Esto expresaba una realidad ya señalada: la ausencia de una política única de programas que haría crisis hacia el final de la fase.

En todo caso, con la consolidación institucional traducida en su expansión, tecnificación y centralización administrativo-financiero las relaciones con las ONGs se formalizaron y se reforzaron los controles sobre ellas:

Propuse cambiar la presentación de los balances e ir a las contrapartes para pedirles que justifiquen los gastos...Creamos un instructivo para presentación de informes financieros de todos los proyectos, eventos, etc y se les capacitó a las ONGs en ellos...Había informalidad en las relaciones con las ONGs...Las comunicaciones eran verbales...Se estableció que las comunicaciones fueran por escrito³³.

²⁹ Véase Cuadros No. 124-128 (fase 95-99), en Anexo 2.

³⁰ "Identificación de proyectos; formulación estandarizada; preparación de planes operativos y cronogramas de ejecución y financiamiento; control de aspectos técnicos, con prototipos de informes de avance; control de los montos de recursos entregados y de los desembolsos pendientes; control de informes trimestrales y finales de cada uno de los proyectos; control de actas de finiquito en los proyectos concluidos". (FE,nov1995:16).

³¹ Entrevista, 19-10-02.

³² Según Betsy Salazar: "En la DIPRO había seguimiento y evaluación, en la DD solo ejecución" (Entrevista, 19-10-02).

³³ Entrevista con Cecilia Karolys, Quito, 10-10-02.

Ellas, por su parte, sintieron el ingreso a una nueva fase en sus relaciones con Esquel:

Hacia 1995 comenzaron las restricciones, más normas...más ajustes, más trabas, siendo proyectos con menores montos de financiamiento,

señala una funcionaria de la ACJ, mientras Santiago Andrade indica que a partir de esa época hay "rigidez administrativa", pero también eficiencia:

Eran más eficientes que los mismos gringos. En Washington se decía que FE-E es la más eficiente de las Esquel³⁴.

B. Aspectos financieros

1. La nueva estrategia financiera

1994 fué un año de transición para Esquel, en el que redefiniría su estrategia y políticas de financiamiento en función de las lecciones aprendidas de su experiencia. En efecto, recordemos que su meta financiera había sido la de constituir un fondo patrimonial de \$25 millones en cinco años. Pero, para el 31 de diciembre de 1994 éste solo había llegado a \$933.382,84 (*Véase Cuadro No. 10, Anexo 1*). Ya en la sesión del Directorio realizada un año atrás se había expresado la imposibilidad de realizar el modelo financiero original - cuestión pronosticada en 1991 por la misión de evaluación de Carrasco, Cajiao y Kahan - debido a las siguientes razones: a) una reorientación de los flujos financieros no reembolsables hacia Europa Oriental, Africa del Sur y algunos países asiáticos, evidenciándose una pérdida de interés por América Latina y, dentro de ella, por Ecuador que no presentaba "atractivos políticos"; b) magros resultados en la promoción de la filantropía local; y c) la modalidad de operación de Esquel basada en donaciones que tendía a descapitalizar su patrimonio en el mediano plazo (s/a47,s/f:14; s/a48,oct1993:3). El Directorio decidiría, entonces, un "...cambio radical de las políticas externas, total, absoluto", porque "...si ... vamos a seguir pensando en las donaciones estamos afuera...", planteándose la imperiosa necesidad de desarrollar una estrategia de autosuficiencia financiera a consolidarse en el mediano plazo en el marco de la cual el perfil de Esquel se iría redefiniendo hacia la conformación de una "corporación privada de desarrollo social con fines públicos..." Así, se caracteriza a 1994 como un año de "viraje estratégico" para la fundación (s/a47,s/f:9,13,18,21).

En junio de 1994 se ponía a punto el *Programa de Desarrollo de la Autosuficiencia Financiera*³⁵, previa consulta con expertos financieros y jurídicos sobre su viabilidad. Este asumía la ineludible realidad del mercado sustentándose en los siguientes ejes: 1) incursión

³⁴ Entrevista, Quito, 26-09-02.

³⁵ Este programa recoge propuestas formuladas en el documento s/a48. "Ayuda memoria. Hacia la redefinición de la Fundación Esquel-Ecuador" (mimeo, octubre 14, 1993), así como las emitidas en la sesión del Directorio de 1993 (s/a47:15passim).

en la línea de créditos reembolsables en condiciones de mercado, inversión de riesgo y venta de consultorías, manteniendo la ventanilla de donaciones "más regulada", orientada a proyectos sociales y a componentes sociales de proyectos productivos; 2) creación de empresas privadas, productivas o financieras, con fines de lucro, en la que pudiesen participar otras instituciones o empresas y que serían administradas con autonomía de la fundación; 3) intensificación de la campaña de promoción de la filantropía local. Todo ello, en la perspectiva de obtener recursos "que permitan financiar las actividades de la fundación e ir obteniendo paulatinamente su autosuficiencia financiera" (s/a49,s/f:3; s/a48,oct1993:3).

Así pues, con este plan se aprestaba Esquel a ingresar a una "nueva etapa" de su vida institucional.

2. Alianzas y captación de recursos

Fue en el marco de esta nueva política que entre 1995-1999 Esquel desplegaría un impresionante esfuerzo para ampliar sus contactos en el mercado internacional de donantes, a medida que perfeccionaba sus procedimientos en la ardua tarea de captar recursos.

Mientras más conocemos, más nos profesionalizamos -señala Boris Cornejo- ...En cuanto a estrategias hay cosas que se van depurando: en los últimos 6 o 7 años nos hemos centrado en buscar trabajar con socios fuertes y programas grandes...Eso fue una búsqueda, un descubrimiento. Mientras más íbamos conociendo los mercados de donantes, buscábamos trabajar así³⁶.

Hacia 1999 ya podía contabilizar 33 socios internacionales de varios continentes: 14 estadounidenses, 12 europeos, 1 asiático, 2 latinoamericanos y 4 organismos internacionales, evidenciando una estrategia exitosa de diversificación de fuentes³⁷. Al considerar el tipo de socio, vemos que el 31.1% correspondía a organismos internacionales, el 29% a gobiernos y solo el 5.9% a ONGs (de los 124 proyectos que proporcionan esta información)³⁸.

La alianza estratégica con Synergos, IYF y FR, se consolidó y se consiguieron nuevos socios estratégicos: la Embajada de Holanda (ERP) y el BID. Junto con la IYF, éstos aportaron el 70.5% de los recursos levantados en el período (*Véase Cuadro No. 4, Anexo 1*). No sucedía lo mismo con la alianza de intelectuales latinoamericanos que le dió origen: hacia 1995 la RGE no existía, se había ido "desgranando progresivamente" ante la imposibilidad de los capítulos nacionales de "despegar" en tiempos de crisis. Adicionalmente, Esquel-Washington había decidido "definir una agenda propia relacionada con temas

³⁶ Entrevista, Quito, 16-10-02.

³⁷ De EEUU: USIA, USAID, AFT, Chase Manhattan Foundation, F.Daniele Agostino, F.Charles Mott, IYF, FIA, F. Kellog, F.Rockefeller, I.Synergos, SNDI, Microsoft, Partners of the Americas; de Europa: Centro de Desarrollo y Educación European Perspectiva, Dimitra (Grecia); DFID, Embajada de Gran Bretaña, CYPF (Gran Bretaña); Embajada de Finlandia; Fundación Avina (Suiza); FUNDESO (España); MLAL (Italia); Embajada de Holanda, ICCO (Holanda); en Asia: KNCF (Japón); de América Latina: RGE (L.A), Universidad de los Andes (Colombia); organismos internacionales: BID, BM, PNUD, UNPFA. (FE,octubre2000:8).

³⁸ Véase Cuadros No. 129-130 (fase 95-99), Anexo No. 2.

latinoamericanos". Así pues, hacia 1999 el proyecto Esquel solo existía en dos países latinoamericanos: Ecuador y Brasil³⁹.

Entre 1995-1999 FE levantó fondos por \$10'108.435 provenientes de 92 *donantes efectivos*. Sus egresos aumentaron de \$2'004.635,77 en 1995 a \$2'944.018,03 en 1997, para descender a \$1'094.712,15 en 1999, año en el que la crisis económica del país golpeó duramente a la institución. La inversión total en el período fue de \$13'605.523,07, de la cual el aporte de FE ascendió a \$9'938.223,96, el de las contrapartes institucionales a \$3'520.095 y el de las comunitarias a \$146.934,29. Los gastos administrativos representaron un promedio de 2.76% del presupuesto total⁴⁰ en el período, poniendo de manifiesto una eficiencia en su intervención (*Véase Cuadros No. 1, 5, 9 y 11 en Anexo 1*).

Es de imaginar el tenaz esfuerzo que estos resultados le significaron a la planta institucional, especialmente a la DD, si se consideran las preferencias secundarias del país en el mercado internacional de donantes, altamente competitivo, por lo demás. De modo que, por cada proyecto subvencionado podía haber dos o más que no se financiaran. En 1997, por ejemplo, se indicaba que de los 21 proyectos gestionados, 8 (38.1%) no consiguieron financiamiento. Pero también se informaba que de los 13 proyectos aprobados, solo 4 (30.8%) constaban en el plan de 1996, habiendo conseguido financiamiento para la mayoría como "resultado de contactos interinstitucionales iniciados ese mismo año" (FE,s/f14:75). Lo cual evidenciaba que en esta etapa Esquel fue una fábrica de generación de ideas, de emprendimientos y un agente capaz de convertir todas esas iniciativas en recursos por medio de la búsqueda, persuasión y negociación permanente con nuevos contactos en dicho mercado. Sin duda a ello aportó su reciente tecnificación. Así, hacia 1999 Esquel se había consolidado en el mundo de la cooperación técnica nacional e internacional.

Pero, a pesar de todo el tesón puesto en el levantamiento de fondos, hacia el final del período la organización no había logrado resolver su anhelada autosuficiencia financiera: su fondo patrimonial que en 1995 era de \$1'452.252,94 para 1999 había aumentado apenas a \$1'512.454,06⁴¹, lo cual le seguía planteando el dilema de la sostenibilidad presente desde sus orígenes. De algún modo, era el precio de vivir en el Sur.

C. En los enfoques

1. Aspectos filosóficos y conceptuales

En esta fase se empezaron a definir los objetivos institucionales en términos de *misión*, aunque aún no como resultado de una experiencia de planificación institucional que sí se verificaría en la fase de transición hacia su tercera etapa. Así, la *Memoria* de 1995-1996

³⁹ Entrevistas con Cornelio Marchán, Quito, 4-10-02; Betsy Salazar, Quito, 19-10-02.

⁴⁰ Según las memorias anuales de Esquel, la inversión en proyectos y asistencia técnica entre 1995-1999 fue de \$10'611.297 y en gastos administrativos \$317.887, dando un total de \$10'929.184. *Véase Cuadro No. 11, Anexo No. 1.*

⁴¹ Véase Cuadro No. 10, Anexo 1.

planteará como "su misión central: diseñar y poner en acción mecanismos multifacéticos que enfrenten la pobreza en sus diversas manifestaciones y orígenes" (1997:4).

Durante este período Esquel mantuvo su visión "integral e integradora" del desarrollo (1997:22), aunque enriquecida con nuevos aportes de su experiencia: el concepto de desarrollo humano sustentable (DHS), la noción de "riesgo como nueva moral del desarrollo", y el concepto de desarrollo local, que se introducirían a partir de 1995-1996, con la ejecución de dos nuevos programas. Estos conceptos reafirmarían su convicción de que los "seres humanos deben estar en el centro de las preocupaciones de la economía" (FE-E,1995:2). El DHS llegaría a ser definido como un "equilibrio" entre los procesos productivos, el crecimiento económico y el bienestar material y espiritual de los seres humanos, orientado a garantizar la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus necesidades (s/a50,s/f:1; s/a51,s/f:1). Con ese contenido se empezó a hablar en distintos documentos de la época de la promoción de un "desarrollo humano integral"⁴². De su parte, la noción de "riesgo como nueva moral del desarrollo" significaba

...apostar en favor de la gente que había sido desatendida por el Estado. El Estado no se ha arriesgado por los pobres. Los pobres existen porque el Estado los ha discriminado⁴³.

Parafraseando la metáfora de la pesca, este nuevo enfoque implicaba pasar de "enseñar a pescar" a "pescar juntos"⁴⁴, sustantiva innovación. Hacia el final de la fase el repertorio se enriquecía con la introducción del concepto de desarrollo local, definido como una "estrategia para fortalecer la capacidad propositiva y de decisión de los actores locales" (FE,PDHS,s/f26:66).

En lo referente a sus concepciones sobre la democracia, se afirmó su línea sustantiva orientada hacia la construcción de una "democracia social". Así, se postulaba que "la participación es el camino para construir una democracia social que reemplace la democracia política existente", generando "un control ciudadano de lo público y una redistribución y descentralización del poder..."(s/a52,s/f:1). Todo lo cual implicaba el ejercicio de una ciudadanía consciente por parte de los/as distintos/as actores/as sociales y políticos. En este período el enfoque se enriquecía con la producción del concepto de responsabilidad social en 1997, con el cual Esquel aportaba al debate universal sobre el tema de la ciudadanía desde una perspectiva integral, no entendida solo desde los derechos, sino también desde los deberes de los sujetos sociales⁴⁵.

2. El Código de Ética

⁴² Véase Betsy Salazar, mimeo, s/f:1; FEE, septiembre 1998:2;

⁴³ Entrevista a Cornelio Marchán, 4-10-02.

⁴⁴ Según expresión de Diego Peña en entrevista, Quito, 7-11-10.

⁴⁵ Este concepto es definido en el capítulo IX que aborda el trabajo sobre responsabilidad social por parte de Esquel.

Uno de los temas que la institución asumió firmemente en esta fase fue el del combate a la corrupción. Esta mediación del sistema político clientelar ecuatoriano se había transparentado en la coyuntura de crisis, en el marco de una merma de los recursos fiscales y de una agudización de la lucha de distintos sectores por acceder a ellos, habiéndose desnudado la naturaleza del Estado como palanca de acumulación informal de los poderosos.

Esto preocupaba enormemente a Esquel. En varias comparecencias públicas sus autoridades plantearon sus enfoques y propuestas sobre dicha problemática. En la ponencia *La lucha contra la corrupción: una estaca para el vampiro* (1999), Cornelio Marchán la definía como la apropiación de recursos y oportunidades que "son vitales para el desarrollo y crecimiento de inmensos grupos humanos" por parte de un grupo o una persona, tipificando algunos de sus principales rasgos⁴⁶. ¿Qué hacer frente a ella? La propuesta de Esquel sería: "construir comunidades íntegras", es decir, moral y éticamente sólidas, fundamentadas en principios como la justicia, la transparencia, la responsabilidad y el predominio del interés colectivo, en donde se promoviese la participación propositiva de la sociedad, las reglas de "juego limpio", el consenso y la generación de un clima de confianza orientado al bienestar de todos (Marchán,1999:8; s/a55,s/f:4-5). En ese sentido, se imponía la necesidad de asumir públicamente "una posición ética", de re-validarla "ante los escenarios sociales de corrupción y deshumanización" (s/a56,s/f:1; FE,s/f15:1).

Coherente con este planteamiento, el último trimestre de 1998 Esquel encargó a Farith Simon la elaboración de un *Código de Ética* institucional que estaría listo hacia fines del primer trimestre de 1999⁴⁷. Este era entendido como "un mecanismo de autorregulación" o "marco orientador" de su comportamiento interno y externo cuya difusión promovería entre sus socios y contrapartes. Pero, fundamentalmente, era comprendido como un compromiso con una acción transparente, coherente y respetuosa de los otros, asumido libre y voluntariamente y basado en los mismos principios humanistas y democráticos que había abrazado desde sus inicios⁴⁸.

3. La introducción del enfoque de género

Un "hito institucional"⁴⁹ fue la introducción del enfoque de género en 1996 llevado de

⁴⁶ Tales como: la capacidad de "mutación"; sus características "epidemiológicas"; sus implicaciones, no solo morales, sino también económicas; su difusión tanto en el sector público como en el privado (Marchán,oct1999:2).

⁴⁷ Información proporcionada por Farith Simon.

⁴⁸ Se compromete a tener personería jurídica de acuerdo a la legislación, a no tener un afán de lucro, promover el desarrollo de la población, participar en el cambio de modo propositivo a favor de la equidad, tener una práctica institucional consecuente (FE,s/f15:4-5). En cuanto a los principios: reconocimiento del protagonismo del ser humano; promover los derechos humanos, la paz, la democracia y la participación ciudadana; respetar los intereses de las comunidades; desarrollar acciones sustentables y en contra de la corrupción; fomentar el diálogo, la concertación y el uso de medios pacíficos para resolver conflictos; mantener coherencia entre el discurso y la práctica en la vida pública y privada (FE,s/f15:7-13).

⁴⁹ Así definido por Cornelio Marchán, en entrevista, 11-10-02.

la mano de un programa que, por primera vez en la experiencia institucional, lo incorporaría en su ejecución⁵⁰. Como habíamos visto, una de las poblaciones meta de Esquel en la primera fase fueron las mujeres a las que se aproximó con el enfoque de *Mujer en el Desarrollo* (MED o WID) (s/a53,s/f:1) que caracterizó la acción de la cooperación técnica en los años 80 y cuyo objetivo era el de "integrar a las mujeres" a la modernidad, proporcionarles recursos y disminuir su carga de trabajo, por medio de los "componentes mujer" que aparecieron en los proyectos de desarrollo (CCIetal,1991:6; Suárez,1994:12).

Pero, para los años 90 ya se habían formulado serias críticas a dicho enfoque⁵¹ habiendo surgido uno nuevo, el de *Género en el Desarrollo* (GED o GAD), comunmente conocido como "enfoque de género". Este constituía una "estrategia metodológica" orientada a examinar cualquier situación en función de las diferencias de género, al que se definía como una categoría histórica y socialmente construida mediante la cual se asignaban roles, responsabilidades y expectativas diferentes a hombres y mujeres (ACDI,1999:14). Este nuevo enfoque recuperaba la noción de sistema y de contexto en el tratamiento de las relaciones hombre-mujer, constituyendo, al mismo tiempo, al género femenino en "centro de focalización del análisis y la acción" (Campillo cit.C.Campos,1994:33). Como señalan Pacheco y Rivera, el GED "...debe ser comprendido como un esfuerzo por lograr una mayor integración de las mujeres a la sociedad, a la vez que, una mayor integración del hombre al ámbito doméstico, en un ambiente de disminución de la división sexual del trabajo y aumento de la relación de cooperación" (1995:2). Central al enfoque de género sería la identificación de las relaciones de género como relaciones de poder al interior de la unidad doméstica. Las acciones de desarrollo buscarían, por lo tanto, propender al *empoderamiento de las mujeres*, es decir, a la superación de la subordinación y al logro de la equidad en las relaciones de género.

Sería este nuevo enfoque el que Esquel propondría desde 1996 "por influencia muy positiva de Natacha Reyes"⁵². Hay que señalar que, por ese entonces, no se tenía clara la diferencia entre ambos enfoques: "Para mí, antes, con los proyectos de mujeres (pensaba) que había un enfoque de género. Luego me fui dando cuenta de que era otra cosa", señala Cornelio Marchán⁵³. Así, se inició la elaboración de una serie de documentos que culminaron con la propuesta *La perspectiva de género en Esquel. Una política hacia la igualdad de oportunidades* socializada en julio de ese año (s/a53:julio1996). Allí se planteaban, como estrategias de incorporación de dicho enfoque a la vida institucional, la sensibilización y

⁵⁰ El Programa de Desarrollo Humano Sustentable del Austro (PDHS-A) que será analizado más adelante.

⁵¹ Cuestionamientos tales como que privilegiaba un trabajo con la mujer aislada, buscando su autonomía de ingresos a través de programas de crédito y tecnología, dejando intocvadas, sin embargo, "las relaciones sociales y de producción entre los géneros miembros del hogar" (Pacheco y Rivera,119:8). También se objetaba que con ella "se corre el riesgo de que sea percibido (el 'componente mujer') como un apéndice desvalorizado" del programa de desarrollo (Suárez:1994:13).

⁵² En palabras de Cornelio Marchán, entrevista, 11-10-02. Ella era una destacada abogada que había tenido un rol protagónico en la elaboración de uno de los anteproyectos de la *Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia* (1995).

⁵³ Entrevista, 11-10-02.

capacitación sobre el tema al personal, la incorporación de especialistas en género a la planta y la reformulación de los instrumentos técnicos con un enfoque de género. Se proponía, asimismo, el desarrollo de un *Plan de Igualdad de Oportunidades* cuya estrategia general de ejecución se sustentaría en la creación de una *Comisión para la Igualdad de Oportunidades* y de un *Area de Género* en Esquel. El documento formulaba, además, algunos lineamientos básicos para su operativización institucional⁵⁴.

Aunque hubo una apertura de sus directivos/as, no fue fácil desbloquear los prejuicios iniciales: "Cuando se introdujo aquí, al comienzo lo tomamos con muchas bromas. Luego con mucha seriedad", apunta C. Marchán, añadiendo que, desde entonces, "mi discurso cambió"⁵⁵. Además de los documentos, se realizó un trabajo intenso de sensibilización y capacitación según lo testimonia Natacha Reyes:

Hubo apertura. Se hizo sensibilización institucional en FE y con las contrapartes; se hicieron reuniones; se capacitó a la gente de todos los programas, se hicieron talleres⁵⁶.

En efecto, el 24 de enero de 1997 se desarrollaba en Quito el taller "Relaciones de Género y Desarrollo" al que asistieron 22 funcionarios/as y que tuvo como objetivo "la interiorización metodológica y práctica de la perspectiva de género para incorporarlos en los proyectos y... trabajos que lleva a cabo...". Ese mismo año se reformularían los instrumentos de planificación, monitoreo y presentación de informes de proyectos incorporando el enfoque y se capacitaría en el tema a más técnicos/as y coordinadores/as de proyectos (FE-E,s/f14:26,55). Cuando en diciembre de 1997 se instalaba la Asamblea Nacional Constituyente en Quito para formular la Nueva Constitución, los directivos de Esquel estaban lo suficientemente persuadidos de la relevancia del tema y apoyarían a Natacha Reyes para que integrara, junto con otras lideresas del movimiento de mujeres, el equipo asesor de la Comisión de la Mujer de dicha Asamblea encargada de proponer reformas orientadas en beneficio de las mujeres, los niños y las familias. Esa experiencia fue decisiva: "Ahí se dieron cuenta de la importancia del tema", es la percepción de N. Reyes⁵⁷.

La introducción del enfoque de género ...introdujo cambios: la composición de la organización cambio. En 1995 había muchos consultores hombres; luego se buscó una paridad. Natacha impulsaba esto permanentemente,

señala Beto Salazar. Cornelio Marchán, por su parte, señala el efecto perdurable de esta experiencia:

⁵⁴ Tales como, realización de diagnóstico con perspectiva de género, elaboración de un plan de acción, integración del GED en las operaciones y proyectos de Esquel, entre otros (s/a54,julio96:20).

⁵⁵ Entrevista, 11-10-02.

⁵⁶ Entrevista con Natacha Reyes, Quito, 1-11-02.

⁵⁷ Ibid.

Acá en FE tenemos más mujeres que hombres; tenemos mujeres en posiciones directivas; me preocupo que en el Directorio haya más mujeres; nos preocupamos que en todos los proyectos estén involucradas mujeres, que haya una discriminación positiva⁵⁸.

Pero, aunque modificó ciertos aspectos de la cultura institucional, no logró constituirse en una política que rigiese la totalidad de prácticas, desde el lenguaje cotidiano, hasta las disposiciones legales, pasando por los protocolos administrativos y los dispositivos técnicos⁵⁹. Para el Presidente Ejecutivo, el tema estaría "tan internalizado" que no se ha insistido más sobre él. Aunque añade: "Pero, quizá no se haya insistido lo suficiente"⁶⁰.

D. Cambios en la modalidad de intervención

En esta fase se registraron ciertas modificaciones en sus líneas de intervención derivadas de las lecciones de la experiencia, así como de las condiciones del mercado internacional de donantes. Una primera, se refiere al tipo de proyecto prioritario, que se formuló en la transición a la segunda fase. En efecto, el plan de trabajo de 1994 indicaba que "...se identificarán con preferencia proyectos productivos con capacidad de repago, que destaquen entre sus componentes sociales, los ecológicos, y el apoyo a la descentralización, particularmente a necesidades de la Costa ecuatoriana..." (FE,s/f19:8), línea que se efectivizará a partir de 1995 en todos sus programas orientados en el eje desarrollo. Por otro lado,

...ya no solo nos interesan las intervenciones puntuales; éstas no son suficientes. Lo que nos interesa son intervenciones más continuas para apoyar procesos de cambio⁶¹.

De ahí que hay sido común en este período el refinanciamiento de algunos proyectos en sus "segundas fases" y hasta en sus terceras, ciertamente cuando así lo ameritaban, tornando más sostenida la intervención para garantizar sus impactos⁶².

⁵⁸ Entrevistas a Beto Salazar, 11-10-02; Cornelio Marchán, 11-10-02.

⁵⁹ Sobre esto hay un consenso evidenciado en las opiniones de algunos entrevistados. Según Beto Salazar, "...el enfoque de género...no trascendió a política...Está internalizado a medias..., en ciertos consultores está. Hay cierta orientación institucional hacia ello, que es abierta, pero no trasciende a política..." Según Natacha Reyes: "Yo quería que se convierta en un enfoque institucional...No hubo motivación, hubo sí una apertura...Se consideraba algo novedoso...No se logró incorporar el enfoque de género por falta de disposición de las autoridades..." Para Betsy Salazar, "no prosperó el enfoque de género" porque no se le dedicó tiempo (Entrevistas, Quito, 11, 19-10-02 y 1-11-02, respectivamente).

⁶⁰ Entrevista, Quito, 11-10-02.

⁶¹ Entrevista a Cornelio Marchán, Quito, 11-10-02.

⁶² Algunos casos de éstos pueden verse en Erika Silva:2000(a) sobre Modelos de Intervención (casos: Modelo Salud Vivir, Tejedoras Inka Atahualpa, Salud Sexual y Reproductiva, Pandillas: una apuesta a la esperanza, Toquilleras María Auxiliadora)

Otra modificación relevante identificada hacia 1998 y que emergería de la experiencia de PROCESO, sería la diferenciación del tipo de población pobre hacia la cual orientaría su acción: "...los sectores sociales pobres que demuestren *potencialidad* e ...ingenio frente a lo nuevo..., iniciativa y compromisos en la búsqueda de acuerdos..., apertura y decisión frente a las oportunidades del mercado", en especial mujeres y jóvenes. (FE,sept1998:8). Es decir, su opción ahora era por los sectores modernos, ya no por los tradicionales, del mundo de los/as excluidos/as. En esta etapa también se cambiará la noción de "beneficiario" por el de "participante"⁶³, más a tono con los nuevos conceptos incorporados.

En efecto, fue en 1996 que Esquel incorporó a su vocabulario el concepto de *empoderamiento*, de la mano, seguramente, del enfoque de género introducido ese mismo año, definiéndolo como "esencia" de su accionar el "tratar de dar poder a otros". A partir de este nuevo concepto, sistematizó su experiencia y formuló por primera vez las estrategias que hasta hoy orientan su accionar: formador de redes, cofinanciador, constructor de capacidades, auspiciante de diálogos y promotor de la responsabilidad social. "Son los cinco rasgos -decía- que nos distinguen, pues creemos que ellos generan algo así como un 'valor social agregado' que redundará en un efectivo 'empoderamiento' de individuos y colectividades" (FE-E,1997:7).

Veamos, pues, cómo se desplegaron estas estrategias en sus viejos y nuevos programas y cómo éstas experiencias jalaron a la institución hacia nuevos cambios.

⁶³ Esto fue observado en el taller de sistematización de la experiencia del 10-03-03. Véase FE,s/f4:4)