

VI. El Desarrollo Humano Sustentable

A. Antecedentes

En el primer trimestre de 1995 la Embajada Real de los Países Bajos (ERPB) buscaba un socio para la ejecución de un fondo de proyectos con el siguiente perfil: territorializados en el Austro, zona prioritaria de su cooperación; proyectos productivos de corto plazo; y con enfoques de género y medioambiente. Entre las organizaciones contactadas estuvo Esquel, a la que algunos elementos de dicho perfil le resultaban novedosos. Por entonces, la institución disponía de un portafolio de 60 proyectos remitidos por sus contrapartes, sobre cuya base hizo una selección de una veintena de ellos, de acuerdo al perfil requerido, y formuló una primera propuesta que entregó a la ERPB en abril de ese año. Hacia junio se añadió alguna "información complementaria" precisando ciertos enfoques y en julio de 1995 la propuesta era aprobada por el donante¹. Del total de proyectos aprobados (25), aproximadamente el 50% serían nuevos y el otro 50% corresponderían a ampliaciones de proyectos que estaban en ejecución (Rosero et al,1996:19). El 9 de noviembre de 1995 se suscribía el convenio No.ECOOO6101 entre FE y la ERPB para la ejecución del Programa de Desarrollo Humano Sustentable (PDHS) por un monto total de \$1'826.725, del cual el aporte de la ERPB sumaba \$974.920 y el de FE, \$878.805².

¹ La propuesta fue elaborada por Betsy Salazar, Víctor Proaño y Catalina Tamayo según Natacha Reyes, en entrevista, Quito, 1-11-02.

² La información de este párrafo se ha obtenido de FE,nov1995:17-18; Rosero et al,abril1996:18; FE-E,enero1997:8.

B. La ejecución de la primera fase (1995-1996)

1. Aspectos conceptuales

La primera fase del PDHS se desarrolló entre noviembre de 1995 y noviembre de 1996 y se caracterizó por la "colocación de cimientos" e introducción de "ajustes en torno a la dimensión, escala y concepto del programa" a medida que avanzaba la experiencia³. En la propuesta no se había partido de una formulación conceptual sobre el desarrollo humano sustentable (DHS) por lo que, inicialmente, el concepto del programa fue más bien "intuitivo", aunque alimentado por la noción de desarrollo integral vigente en la práctica de Esquel, así como por el tema del combate a la pobreza que marcaba el clima intelectual de la institución por ese entonces. Solo más adelante el equipo se nutriría de aportes teóricos sobre la materia que le permitirían hacer los ajustes mencionados⁴.

Uno de los aportes conceptuales externos provino de Carlos Jara⁵. El envió un documento sobre cómo operativizar el desarrollo humano sustentable en el ámbito local: la "glocalización". Allí se planteaban los pilares básicos del DHS y la participación social como eje transversal. Esta propuesta conceptual se quedó dentro del PDHS y posibilitó hacer los ajustes. Pasamos largas horas, días de días pensando cómo redefinir los componentes del diseño de la segunda fase⁶.

Según Natacha Reyes, en esta etapa primó un enfoque, más bien, cortoplacista de perfil asistencial:

la escala de ejecución de los proyectos era de corto plazo...Se lanzaban recursos sin mayor reflexión de sostenibilidad. Era lanzar boyas porque si no, los pobres se caían⁷.

También en este caso la experiencia se encargaría de modificarlo.

2. Propuesta y estrategias

El PDHS se propuso como una respuesta alternativa desde la sociedad civil a la situación de deterioro de las condiciones de vida de los sectores pobres determinado por las

³ Entrevista con Natacha Reyes, Quito, 1-11-02.

⁴ Según Natacha Reyes, entrevista, Quito, 1-11-02.

⁵ Sociólogo ecuatoriano experto en temas de desarrollo agrario y local. Lamentablemente, no se pudo acceder a este documento.

⁶ Entrevista con Natacha Reyes, Quito, 1-11-02.

⁷ Según Natacha Reyes, en entrevista, Quito, 1-11-02. Según ella había tal enfoque "por influencia de Betsy Salazar y Víctor Proaño. Betsy es muy cristiana, se condolía de los pobres", añade.

políticas de ajuste implementadas por el Estado. Sus objetivos se orientaron a mejorar la calidad de vida de los sectores rurales, especialmente mujeres y jóvenes del Austro ecuatoriano, cuya intervención focalizada se justificaba, al ser una región especialmente afectada por la crisis socioeconómica que, históricamente, había forzado a una elevada migración masculina constituyendo a las mujeres en solitarias jefas de hogar⁸. Los objetivos específicos se dirigieron a intervenir en tres ámbitos, denominados "subcomponentes" o "subprogramas" para efectos operativos: a) de *desarrollo sustentable*, vía canalización de financiamiento a proyectos productivos de OBs y ONGs; b) *social*, mediante acciones en salud y nutrición dirigidas especialmente a mujeres y jóvenes; c) *técnico-metodológico*, orientado a la conformación de un sistema de información y transferencia de tecnología para atender eficientemente la demanda de capacitación de ONGs y OBs (s/a74,s/f:1passim).

Para alcanzar dichos objetivos se planteó una estrategia de alianzas locales, sustentada en su modelo de intermediación. Esta privilegiaría la participación social, entendida como "cogestión en la ... ejecución... de proyectos" encaminados a "solucionar los problemas planteados por la comunidad"; aprovecharía la capacidad instalada y de servicios de las instituciones locales; organizaría redes de ONGs institucionalmente fortalecidas para garantizar la sustentabilidad; y funcionaría en base a un cofinanciamiento tripartito, que garantizaba una relación de socios (s/a74,s/f:3).

3. Administración y alianzas

El PDHS se administró desde la DIPRO, bajo la coordinación general de Betsy Salazar. Para su ejecución se constituyó un equipo compuesto por tres profesionales con roles específicos, uno de los cuales fue nombrado coordinador⁹. Era un equipo de carácter intergeneracional, rasgo que, como lo veremos, incidiría en su desenvolvimiento. Adicionalmente, la ERPB había aceptado que dentro del PDHS se ejecutaran cuatro proyectos del PDNyJ, externos a la región austral¹⁰, que fueron administrados por el coordinador de dicho programa, bajo la dirección de la DIPRO.

Fiel a su estrategia, se establecieron alianzas -formalizadas mediante convenios- con 16 contrapartes, de las cuales 13 fueron ONGs¹¹, cuya selección también se hizo siguiendo el criterio de su capacidad de intervención. Algunas de ellas se harían cargo de más de un

⁸ El Austro comprende las provincias de Azuay, Cañar y Loja con una superficie de 24.022 km² (8.7% del territorio nacional), 1'080.135 habitantes, 11.2% de la población según el censo de 1990. Sus características socio-económicas son: baja producción agrícola (60% de la productividad a nivel nacional), deterioro del ecosistema, baja productividad de la actividad manufacturera, especialmente de la artesanía rural, insuficiente infraestructura productiva. En términos sociales la pobreza, desnutrición, analfabetismo y saneamiento ambiental registra altos índices. Víctima del centralismo, registraba el retiro de instituciones estatales y el recorte de recursos para los entes regionales (Rosero et al, abril 1996:16-17).

⁹ Víctor Proaño (Coordinador), Natacha Reyes y Catalina Tamayo.

¹⁰ Dos en Quito, uno nacional y uno en El Oro.

¹¹ Las tres restantes: OB, organización religiosa y entidad pública.

proyecto¹². Adicionalmente, se establecieron varios niveles de cooperación con ellas, ora como ejecutoras directas, ora como organizaciones de apoyo¹³. Las contrapartes, a su vez, constituyeron sus propios equipos técnicos. En algunos casos, se incorporaron a éstos miembros de las directivas de las OBs (FE-E, enero 1997:11), de modo que el PDHS generó alrededor de un centenar de empleos en la región austral en ese año.

Según un informe, la gran mayoría de ONGs eran instituciones consolidadas, en términos de personal y presupuesto eran medianas y pequeñas, algunas tenían relaciones fuertes con la cooperación internacional, pero, ni trabajaban a gran escala, ni habían incorporado una perspectiva de desarrollo regional en sus acciones (Rosero et al, 1996:23). Solo siete contrapartes habían colaborado con Esquel anteriormente¹⁴, y, al parecer, no les habría sido sencillo romper el estereotipo de centralismo con el que se rotulaba a las instituciones de Quito desde las provincias.

A FE se le veía como un monstruo que venía a arrasar, que les iba a terminar cooptando. Esta visión se mantuvo. El caso de Cuenca era clarísimo. Decían ¿cómo puede ser posible que vengan estos quiteños a decirnos lo que hay que hacer?¹⁵

La coordinación con las ONGs estuvo a cargo de Betsy Salazar y Víctor Proaño, por medio de "reuniones específicas". "Se tenía planificado un viaje mensual y el equipo rotaba"¹⁶.

Fue una relación muy cercana de seguimiento de los proyectos por medio de visitas, reuniones, asesoría técnica. Se nos brindaba apoyo en la revisión de las propuestas, su coherencia, la parte financiera; en la revisión de las acciones, viendo si estaban acordes con lo planeado, que sirvan a las organizaciones de base. El seguimiento era planificado y en función de la necesidad. En la parte financiera vino la misma Cecilia Karolys a asesorar¹⁷.

Para su control, el programa había diseñado sus propios instrumentos consistentes en guías, "bastante sencillas" para la formulación, seguimiento y evaluación técnica y financiera de planes y proyectos, con matrices e indicadores que incorporaban el enfoque de género, algo nuevo en la experiencia institucional. Los instrumentos se aplicaban en las visitas de campo mediante el registro de la información obtenida. Las contrapartes, a su vez, remitían los

¹² Vicaría de Sigsig (2), Ayuda en Acción (3), PMT (2), F. Guazhala (2), FACES (3), CISOL (2).

¹³ Entrevista a N. Reyes, Quito, 1-11-02.

¹⁴ CECCA, Ayuda en Acción, PMT, F.P.Rivet, FACES, CECAFEC y F. Habitierra.

¹⁵ Entrevista con Natacha Reyes, Quito, 1-11-02.

¹⁶ Entrevista con Natacha Reyes, Quito, 1-11-02.

¹⁷ Según María Inés Vintimilla quien colaboró en el equipo de Ayuda en Acción en esta primera fase. En entrevista, Cuenca, 6-08-02.

informes de seguimiento y evaluación de las actividades de capacitación¹⁸. En cuanto a la toma de decisiones, hubo flexibilidad en su manejo: en el marco de lo pactado "actuaban con absoluta autonomía. Ellas tenían el poder de decidir. Su proyecto era su proyecto, con apoyo de Esquel". No obstante, si había cambios lo decidían conjuntamente¹⁹.

En la estrategia de armar redes, el PDHS promovió la relación entre las ONGs de la región. Había condiciones para ello: el Austro se había caracterizado por una mayor concentración numérica de ONGs en relación a otras regiones, por haber sido declarada zona prioritaria de intervención por algunos organismos de la cooperación técnica internacional, debido a su carácter económicamente deprimido²⁰. Por otro lado, parecería que entre algunas de ellas se había logrado construir nexos de cooperación más que de competencia²¹. Como quiera que fuese, dado que había esa intención de impulsar una especie de red, fue perfeccionándose esa política, haciéndose más real.

Se hacían reuniones cada dos o tres meses. Eran talleres de capacitación, reuniones de discusión con todas las ONGs participantes ... Discutíamos qué es el desarrollo humano sustentable, cómo le entendía Esquel y cómo lo entendíamos acá. Era un término recién acuñado por acá. Para nosotros, que eramos muy jóvenes, fue muy interesante ir a las reuniones. A mí me dió muchísimos aprendizajes esa nueva forma de ver el desarrollo; también la posibilidad de intercambiar experiencias. Fue la primera vez que tuvimos esa oportunidad. Se establecieron relaciones más estrechas con algunas ONGs que ahí conocimos e hicimos cosas conjuntas, con CINTERANDES, por ejemplo. Eso nos permitió conocer a algunas ONGs de Loja con las que antes no teníamos relación. La relación con FACES nació allí. Dentro del PDHS nos conocimos más como instituciones²².

En todo caso, en esta primera fase aún no se conformaría la red, aunque ya se efectivizarían relaciones de "apoyo y colaboración mutua" entre ellas²³.

4. La introducción del enfoque de género

Ni la propuesta del PDHS, ni su portafolio de proyectos fueron elaborados con una perspectiva de género. Por aquel entonces, Esquel no había incorporado dicho enfoque, y, al parecer tampoco las contrapartes²⁴. De modo que, su introducción se dió en un lento proceso

¹⁸ Información proporcionada por Natacha Reyes, Quito, 1-11-02.

¹⁹ Entrevistas a Natacha Reyes y María Inés Vintimilla, Quito y Cuenca, 1-11-02 y 6-08-02, respectivamente.

²⁰ En el informe de Rosero et al (1996:4) se indica ese rasgo regional y María Inés Vintimilla explicó el por qué en entrevista, Cuenca, 6-08-02.

²¹ Según testimonio M.I.Vintimilla en entrevista, Cuenca, 6-08-02.

²² Ibid.

²³ "De ahí se fue fraguando la idea -dice N. Reyes- de que ellas compitan en la presentación de propuestas de capacitación en sus temas especializados con otras ONGs" Entrevista, 1-11-02.

²⁴ M.I.Vintimilla dice: "...No hubo un enfoque de género en la elaboración de los proyectos. En esa época era más un

que se prolongaría a lo largo de la experiencia.

Para insertar el enfoque de género en el PDHS, FE contrató una experta a medio tiempo desde enero de 1996 y la ERPB designó una asesora. Su primera tarea fue preparar un diagnóstico de género en el área de intervención para lo cual elaboraron dos guías²⁵ que enviaron a las ejecutoras para su aplicación. Asimismo, en febrero de 1996 facilitaron un taller de capacitación sobre género para las contrapartes y organizaron una visita *in situ* a los proyectos orientada a auscultar el nivel de manejo del enfoque de género entre los/as actores/as (Rosero et al.1996:21).

El informe de seguimiento de abril constataba que, aunque los proyectos tenían como sujetos centrales a las mujeres, el manejo operativo de género por las contrapartes era diverso: desde enfoques bien definidos, hasta posiciones que subestimaban el tema, agregándose que aún no se registraba "una estrategia definida respecto a la inserción del enfoque de género", en especial en la orientación y coordinación de la capacitación (Rosero et al,1996:22). En efecto, introducir el enfoque de género no fue fácil y contó con algunas resistencias.

La reacción de las contrapartes frente al enfoque de género fue que esa era una imposición de los donantes. CECCA, por ejemplo, se opuso a ello. Se hizo una sensibilización, pero difícilmente calaba... Esas primeras reuniones eran bien álgidas. Había unos que se abrían al enfoque, pero los izquierdistas, no. Decían que el problema era de clase y no de género²⁶.

Con todo, se realizó el diagnóstico en el que participaron hombres y mujeres de las organizaciones de base. En sí, constituyó un develamiento de la realidad de las mujeres: sus resultados demostraron su bajo poder de decisión sobre los recursos y baja organización, participación y autoestima (Rosero et al,1996:23). Eran datos frente a los cuales las entidades más reacias fueron reaccionando.

Se empiezan a sensibilizar cuando empieza a discutirse el tema de la violencia contra la mujer. Utilizamos un librito del FEPP y unas separatas del CONAMU. Se sensibilizaron los opositores y luego terminaron trabajando. Cuando se pasaron los resultados del diagnóstico y se ve los ínfimos niveles de acceso a recursos y la extrema carga de trabajo de las mujeres, ellos se sensibilizaron²⁷.

El informe de 1996 de Esquel ya evidenciaba esto. Allí se decía que a los/as técnicos/as la capacitación "les ha permitido hacer nuevas propuestas de trabajo en sus proyectos o el dar inicio a otros a partir del reconocimiento de los intereses y necesidades particulares de los hombres y mujeres participantes". Asimismo, se habían percatado de problemas "que afectaban el impacto de sus proyectos", como el de "la salud física de las

discurso. No había herramientas para el trabajo directo" (Entrevista, Cuenca, 6-08-02).

²⁵ Una guía de análisis del grupo destinatario y otra para analizar la situación de la mujer con respecto al hombre (Rosero et al,1996:21).

²⁶ Entrevista a Natacha Reyes, Quito, 1-11-02.

²⁷ Ibid.

participantes" que no había sido evidenciada antes". Adicionalmente, se habían topado con nuevos enfoques inesperados, como en el caso de la F.Paul Rivet que se dió cuenta que "no se había planificado desde el inicio el trabajo con las esposas de los ceramistas..." En el caso de las comunidades, se señalaba que "las mujeres capacitadas reconocen haber mejorado sus niveles de autonomía física y comunitaria. En los grupos mixtos, se reconoce sobre todo la revalorización del trabajo femenino y organizado" (FE,s/f16:28-29).

5. El perfil de la intervención

a. Los componentes

Una síntesis cuantitativa del perfil de intervención arroja lo siguiente. Durante esta primera fase se ejecutaron 26 proyectos. Según su población objetivo fueron, preferentemente, mujeres (15, 57.79%), jóvenes (9, 34.6%) y niños. Según ámbito, se registró un mayor número de proyectos orientados al ámbito rural (19, 73,1%)). La cobertura fue prioritariamente local (22, 84.6%). En lo referente a sus áreas preferentes, una mayoría de 20 (77%) correspondieron a proyectos económicos (de orientación agrícola y artesanal y en menor escala comercial), y 7 (27%) a educación-capacitación²⁸.

Si abordamos la intervención según sus componentes, observamos lo siguiente. En el campo del *desarrollo autosustentable*, canalizó fondos dirigidos a incrementar los recursos para capital de trabajo de organizaciones productivas, o para constituir fondos rotatorios o revolventes, así como Cajas de Crédito Comunitarios (CCC) orientadas a financiar actividades productivas, de comercialización y de protección ambiental de la población meta. Así, mediante la asignación de capital de trabajo se constituyeron UPAS y microempresas en Azuay y Loja, la mayoría incorporando a mujeres como líderes económicas (FE-E,enero1997:9). De su parte, los fondos rotatorios y revolventes -para cuyo manejo se preparó un reglamento- eran una modalidad de crédito grupal.

Se llama fondo rotatorio cuando los recursos entregados a un grupo, una vez recuperados, se pasan a otro grupo. Y fondo revolvente, cuando se asignan recursos a un grupo y estos rotan dentro del mismo grupo entre distintos actores y para distintas actividades económicas²⁹.

Esquel entregaba pequeños créditos a las contrapartes, a una tasa de interés menor a la del mercado, que se recuperaban en un plazo que dependía de la actividad económica financiada (podía ser un año o dos). Estas, a su vez, los canalizaban a las OBs³⁰. En esta fase, sin embargo, - y según lo consigna un informe- no hubo un esquema estandarizado del manejo del crédito, lo que dió como resultado que la "asignación de liquidez" por parte de Esquel se hiciera ora como donación, ora como préstamos a tasas negativas, o, en otros casos, como

²⁸ Véase Cuadros No. 86-115 (fase 1995-1999), Anexo No. 2 a este estudio.

²⁹ Entrevista a Betsy Salazar, Quito, 15-12-02. Estos fondos no retornaron a Esquel.

³⁰ Entrevista a Betsy Salazar, Quito, 15-12-02.

créditos a tasas similares a las del mercado. Se verificó, asimismo, que las contrapartes canalizaban las donaciones de Esquel en forma de crédito a los beneficiarios, constatándose, además, un sinnúmero de tipos y condiciones de crédito que dependían de las características locales³¹. Hubo un momento, incluso, en el que el PDHS impulsó un taller para analizar esto y ver la posibilidades de normarlo. Empero, el mismo taller concluyó que el manejo de crédito tenía que hacerse de acuerdo a las características propias de las localidades y a la capacitación de los/as usuarios/as (FE-E,enero1997:8).

Hacia abril de 1996 el informe de seguimiento indicaba que se habían aprobado 21 proyectos, de los cuales el 68% eran proyectos productivos, principalmente artesanales (45%), en segundo lugar agrícolas (15%), y, en menor medida, comerciales (5%) y de servicios (3%) (Rosero et al,1996:20). Se había dado énfasis a este tipo de proyectos por "las pocas oportunidades existentes de trabajo para las comunidades en esta región" (FEE,1997:18). Los recursos canalizados estaban dinamizando la producción agrícola y comercialización de artesanías, facilitando la formación de agroindustrias, mejorando el manejo de animales, así como la calidad de productos mediante la incorporación de tecnologías apropiadas, coadyuvando a la formación de "capitales semilla" para recapitalizar la producción orientada al autoconsumo. Además, les estaban permitiendo "liberarse de la influencia de los usureros"; a las mujeres, alcanzar cierta autonomía económica; y constituir de cajas de ahorro y crédito (FEE,enero1997:8).

En el componente de salud, que hacia abril representaba el 13% del total de proyectos aprobados (Rosero et al,1996:20), la orientación era hacia la medicina preventiva/curativa asociada a enfermedades laborales (FE,s/f16:25). En esta línea, se atendieron demandas de mujeres y niños mediante la instalación de huertos comunitarios para mejorar su nutrición, campañas de salud en cuidado materno infantil y prevención de enfermedades femeninas, incorporando a las mujeres como promotoras en esos campos. Asimismo, se promovieron eventos de capacitación en género, salud, medioambiente y áreas productivas y se estimuló su difusión en otras localidades. Otra vía fue la utilización y/o mejoramiento de la capacidad instalada en salud de la localidad, ya sea estableciendo boticas populares, o coordinando acciones con entidades públicas para atención de casos graves, o la instalación de consultorios para medicina preventiva en las comunidades. La atención a los/as menores trabajadores/as se realizó mediante la investigación de sus condiciones de vida y trabajo, de su capacitación en nuevas actividades productivas y de promoción de su crecimiento personal, motivando también la participación de las madres. Se trabajó, asimismo, en la prevención del deterioro sicosocial de los/as menores en situación crítica mediante programas de desarrollo de la inteligencia (FEE,enero1997:11-13).

En cuanto al componente técnico metodológico, con 19% de proyectos aprobados hacia abril de 1996 (Rosero et al,1996:20), se orientó a la conformación de redes informales de capacitación y comercialización de ONGs y organizaciones sociales; al fortalecimiento de las capacidades locales de ONGs y OBs por medio de su capacitación y asistencia técnica en

³¹ "...desde pago en especies, vía tasas de interés de 8% a 20%, 36% y 50". En algunos proyectos no se tomó en cuenta un período de gracia, en otro préstamo fue aceptado un período de gracia de 18 meses incluyendo intereses" (Rosero et al, 1996:22)

administración y gestión, manejo financiero, desarrollo institucional, promoviendo su intercambio de experiencias, coordinación de acciones, así como la producción de materiales de capacitación (FEE,enero1997:13-14).

b. La capacitación

Como puede observarse, la capacitación se constituyó en la principal herramienta de ejecución del programa. En realidad, había dos niveles de capacitación. Por un lado, un "nivel superior", dirigido a las ONGs, sobre los grandes temas del programa (planificación con enfoque de género, elaboración y manejo de proyectos)³² que eran coordinados por Esquel. Precisamente, para este nivel se había diseñado un plan dirigido a internalizar el enfoque de género y su operativización (s/a75,abril1998:2). Por otro, la capacitación a los/as beneficiarios/as giraba *a grosso modo* alrededor de tres temas: género, medio ambiente y salud, fortalecimiento organizacional y procesos productivos. Dentro de cada uno de ellos se capacitaba en una gran variedad de subtemas³³, cuyos diseños, contenidos y metodología estaban a cargo de las ONGs.

Nosotros pedimos que hagan diagnósticos de necesidades de capacitación, determinamos los ejes temáticos. Conversábamos mucho en torno a que hubiera una línea programática. ¡Claro!, pero, cada cual presentaba su metodología y contenidos de acuerdo a cómo se le ocurría. En algunos casos, las contrapartes ejecutaban la capacitación, en otros, se contrataba a otras ONGs que capacitaban de acuerdo a sus contenidos y metodología³⁴.

La metodología era diversa: "charlas ilustrativas, talleres, presentación de videos, entrega de folletos y material divulgativo, encuentros" (FE,s/f16:30). Vista en perspectiva, María Inés Vintimilla caracteriza al proceso de capacitación en esta fase como "menos organizado, menos institucionalizado, en función de lo que se necesitaba, al paso, resolviéndola conforme iba desarrollándose el programa"³⁵. El seguimiento, asimismo, se caracterizó por enfatizar los aspectos más administrativos y menos metodológicos del proceso³⁶. De todas maneras, fue un proceso intenso de carácter masivo: el informe de 1996

³² Entrevista a M.I.Vintimilla, Cuenca, 6-08-02.

³³ Dentro de género, medio ambiente y salud: género, autoestima, identidad, violencia intrafamiliar, liderazgo, sexualidad y salud reproductiva, salud preventiva y saneamiento ambiental, etnomedicina, malaria y dengue, entre otros; en fortalecimiento organizacional: organización, diagnóstico participativo y planificación, administración y finanzas; en proyectos productivos, módulos de artesanía, cerámica, costura, manejo de maquinarias, textiles, manejo y crianza de animales menores, producción de queso, terracería agrícola prehispánica, diseño de huertos, manejo de crédito, comercialización y mercadeo, entre otros. (FE,s/f16:37-40).

³⁴ Entrevista a Natacha Reyes, Quito, 1-11-02.

³⁵ Entrevista a M.I.Vintimilla, Cuenca, 6-08-02.

³⁶ "Hacían seguimiento, pero no en cuanto a los contenidos, sino al número de asistentes y la evaluación" (Entrevista a N. Reyes, Quito, 1-11-02).

daba cuenta de un total de 334 eventos de capacitación, de los cuales 168 (50.3%) se desarrollaron en el eje de procesos productivos³⁷, 87 (26%) en fortalecimiento organizacional y 79 (23.7%) en género, medio ambiente y salud, habiendo beneficiado a 3.739 personas, en su mayoría mujeres (FE,s/f16:37-40).

6. Hacia la segunda fase

Entre el 9 y el 17 de abril de 1996 una misión conformada por Rocío Rosero, Joop Amse y Nico van Niekerk³⁸ realizó el seguimiento de los proyectos del programa -acorde al convenio suscrito- mediante visitas *in situ* a los proyectos, reuniones con contrapartes y entrevistas a informantes claves. La misión era consciente de que, dada su reciente implementación, no era posible hacer una evaluación de su impacto. Sin embargo, hizo una serie de observaciones sobre su carácter que le permitirían al equipo introducir cambios en la ejecución hacia una segunda fase.

La misión caracterizó al PDHS como "resultado de una oferta coyuntural de financiamiento" que revelaba una capacidad de Esquel de responder a las oportunidades del mercado, destacando su administración económico-financiera eficiente y transparente. Sin embargo, ese mismo carácter evidenciaba los límites de un programa "que a primera vista carece de articulación y consistencia interna"³⁹. Desde su perspectiva, esta respuesta de naturaleza coyuntural "solo en forma limitada contribuye a soluciones de carácter más estructural al desarrollo regional de la zona y al fortalecimiento institucional de las ONGs locales en ello" (Rosero et al,1996:27-28). Desde el punto de vista metodológico, se señalaba la falta de estrategia definida para la inserción del enfoque de género -ya señalada-, la ausencia de ejes temáticos de capacitación que redundaban en el "cursillismo" y la dispersión, y una no explicitación de la variable medioambiental en el diseño de los proyectos (Rosero et al,1996:19-20). En lo relativo a las contrapartes, se indicaba que su selección no incorporó a redes de ONGs, ni ONGs grandes. Se sugería cierta ineficiencia, al señalar que mientras había sido alto el avance del gasto financiero hacia las ejecutoras (promedio del 46%), de parte de éstas había sido bajo el avance real de dicho gasto en los proyectos. Adicionalmente, se observaba la ausencia de una política crediticia definida. Sobre todas estas falencias identificadas, la misión formuló recomendaciones para perfeccionar la intervención (Rosero et al,1996:19-20).

La respuesta del equipo a estas observaciones críticas fue "trabajar más"⁴⁰. En junio

³⁷ Incluyendo crédito y comercialización.

³⁸ La primera, una experta en programas de género y desarrollo, Amse y van Niekerk, expertos de la cooperación holandesa en planificación del desarrollo y fortalecimiento institucional, respectivamente (Rosero et al,1996:1).

³⁹ Se objetaba la conformación del portafolio de proyectos conformado por ampliaciones de proyectos y proyectos nuevos. Adicionalmente, el 19% del presupuesto se destinaban a proyectos de alcance nacional, lo que contradecía la focalización regional del programa (Rosero et al,1996:20).

⁴⁰ Entrevista a Natacha Reyes, Quito, 1-11-02.

de 1996 -en plena ejecución de la primera fase- ya estaba lista la propuesta para una segunda, que incorporaba algunas de las sugerencias hechas por dicha misión. Estas también fueron útiles para mejorar la ejecución en el transcurso de la primera etapa, que concluyó en noviembre de 1996, y cuyo informe final fue presentado el 28 de enero de 1997. En éste se destacaban algunos logros que se habían conseguido hasta ese momento en lo socio-organizativo: desarrollo de una conciencia ciudadana entre los participantes, confianza en el poder de la organización, reconocimiento de la situación y posición de la mujer, fortalecimiento institucional de las ONGs; en el ámbito económico-social, por su parte, se calificaba como exitoso en el impulso a las actividades económicas y la capacitación que habían incidido en el mejoramiento de la calidad de vida, la apertura de nuevos mercados, la apropiación de excedentes antes transferidos a los especuladores y la incorporación de técnicas de cuidado ambiental (FEE,enero1997:8-9)⁴¹.

Mientras tanto, la ERPB ya había aprobado la propuesta para una segunda fase y el 13 de noviembre de 1996 se firmaba el convenio EC0006101 por un monto total de \$2'076.889, de los cuales \$1'212.370 aportó la ERPB y \$864.000 Esquel y las contrapartes (FEE,abril1998:2)⁴².

B. La intervención en la segunda fase (1996-1997)

1. Nuevos conceptos

La segunda fase arrancó en noviembre de 1996 y concluyó en marzo de 1998. Se la ha caracterizado como una etapa "de crecimiento". Ya se había logrado "un nivel de incorporación del concepto de desarrollo humano sustentable" y "el programa tenía una personalidad: había definido actores, temas, alianzas"⁴³. Más aún, los cambios metodológicos que se introdujeron, aproximaron a las integrantes más jóvenes del equipo al debate sobre el desarrollo local que cobraba fuerza en Ecuador y América Latina.

En la segunda fase ya se empezó a proponer aspectos referidos al desarrollo local que estaba en boga por la cercanía de la Cumbre sobre Hábitat en Estambul. Influidas por la experiencia de la *Ley de Participación Popular en Bolivia*, Catalina y yo planteábamos que se revise la posibilidad de trabajar con un enfoque territorial. Empezábamos a pensar que no era suficiente un diagnóstico, sino que para hacer desarrollo necesitábamos hacer líneas de base. Por entonces, Pedro Zeas había elaborado *El Systema*⁴⁴, una propuesta para el desarrollo local con base matricial que se convirtió en una biblia para

⁴¹ Una valoración cuantitativa de los impactos del PDHS se hará más adelante, tomando en consideración las dos fases del programa.

⁴² Esa no es la cifra del presupuesto original. El inicial fue de \$2.150.000. Este monto fue ajustado por la diferencia del cambio de florines holandeses a dólares. La cifra corresponde al presupuesto final (B.Bravo et al,febrero1998:2).

⁴³ Entrevista con Natacha Reyes, 1-11-02.

⁴⁴ Arquitecto cuencano, experto en temas de desarrollo local, director de Fundación Habitierra, en ese entonces. Lamentablemente, no se pudo acceder a este documento.

Catalina y para mí. Estábamos casadas con el tema de lo territorial. Este vino a reafirmar el planteamiento de la operativización del DHS a nivel local. Se planteaba las dimensiones del DHS: desarrollo territorial, humano, político, gobernabilidad. Nos preguntábamos ¿cómo se podría desde FE incidir en el desarrollo local? Si hablábamos de participación ciudadana en un espacio local, lo obvio era que si trabajábamos con la sociedad civil, también se podría plantear la colaboración con municipios. Se planteaba ya que para incidir a nivel de políticas se debía trabajar con el poder local que es el que tiene capacidad de decisión⁴⁵.

Esta propuesta de la "nueva generación", sin embargo, no era compartida por la "vieja guardia" integrante del equipo⁴⁶, en esa "experiencia intergeneracional" que fue el PDHS, en el marco de la cual "nos jalamos bastante de los pelos entre estas dos generaciones"⁴⁷. De ahí que, a la larga, no se hubiese desarrollado "una línea orientada al desarrollo local, aunque sí la idea de fortalecer al Austro como espacio local"⁴⁸.

Pero, los/as jóvenes, que desde ese entonces se integraban paulatinamente a la planta institucional, ya no compartían la vocación asistencial que podía registrarse entre algún/a miembro/a de la vieja guardia⁴⁹. Tenían curiosidad por "lo que estaba pasando en el mundo" y habían tenido la posibilidad de reciclarse en ámbitos internacionales⁵⁰. Junto con la incorporación de las observaciones de la misión de seguimiento, ese sería un factor a considerar en el afinamiento del enfoque metodológico que, en la nueva fase, buscó superar el perfil asistencial⁵¹. En efecto, en ésta se habría buscado modificar "la escala de ejecución", pasando "de proyectos con una visión a corto plazo... a proyectos con dimensión de mediano y largo plazo". Se planteaba un "aglutinamiento en torno a un propósito mayor: trabajar en la perspectiva de un desarrollo no sectorial, sino más estratégico"⁵².

⁴⁵ Entrevista con Natacha Reyes, Quito, 10-11-02.

⁴⁶ Se habría aducido que el mandato de Esquel era apoyar a las organizaciones de la sociedad civil y no a las entidades públicas que tenían recursos (Entrevista a N. Reyes, 10-11-02).

⁴⁷ La "vieja guardia" estaba integrada por Betsy Salazar y Víctor Proaño "dos militantes de proyectos de desarrollo"; la nueva generación por Natacha Reyes y Catalina Tamayo, "dos jóvenes amantes del desarrollo", según Natacha Reyes en entrevista, Quito, 10-11-02.

⁴⁸ Entrevista con María Inés Vintimilla, Cuenca, 6-08-02.

⁴⁹ Algunos informantes claves entrevistados coinciden en que Betsy Salazar tenía una vocación asistencialista ("aunque en teoría estaba en contra del asistencialismo"). "Gente joven que estaba en otros proyectos de FE le observaba a Betsy que tenía un corazón de madre y que ese tipo de entrega ya no estaba acorde a la época. Eso provenía de un enfoque de tipo asistencial" (Según Natacha Reyes, entrevista, Quito, 10-11-02). Para Edison Palomeque el enfoque del PDHS era "asistencialista". Igual para Diego Peña, "porque se metía en proyectos sin ningún retorno" (En entrevista, Quito, 31-10-02 y 7-11-02, respectivamente).

⁵⁰ Natacha Reyes observa que "esa vieja guardia, no ha tenido la posibilidad de meterse en conferencias internacionales" (Entrevista, Quito, 10-11-02).

⁵¹ Según Natacha Reyes, en entrevista, Quito, 10-11-02.

⁵² Entrevista con N. Reyes, Quito, 10-11-02.

2. La propuesta y las estrategias

Se mantuvieron los objetivos generales y específicos definidos en la primera fase, así como su población objetivo. Se buscaría "la equidad social, la eficiencia, el crecimiento económico y el equilibrio ambiental" a través de los mismos tres componentes, más perfeccionados y denominados de modo diferente: a) *desarrollo productivo*, orientado a estimular la economía de las organizaciones campesinas y urbanas por medio de la ampliación y consolidación de fondos de crédito, nuevos proyectos productivos y mejora en la calidad y variedad de producción; b) *desarrollo social*, que, junto con la acción en salud -con el mismo enfoque de la primera fase- se orientaría también a fortalecer el conocimiento y el ejercicio de derechos entre las/os participantes vía capacitación; y c) *fortalecimiento institucional*, orientado al desarrollo con enfoque de género y medio ambiente de ONGs y OBs (para que, entre otros aspectos, los introduzcan en la formulación y ejecución de proyectos y programas), al reforzamiento de su administración-gestión, a la formación de redes (económicas, de capacitación y medioambientales), y a la coordinación con redes de mujeres. Lo nuevo de la propuesta -aquí sí explicitados desde el diseño- serían los ejes que cruzarían todos los componentes: género, medio ambiente y participación comunitaria - que, en el proceso, deviene en participación ciudadana -⁵³, implementados a través de las estrategia de capacitación y ejecución de proyectos (FE,junio1996:23passim; Bravo etal,febr1998:46). Para la introducción del enfoque de género se diseñó un *Plan de Capacitación en Género* dirigido a participantes, técnicos/as y coordinadores/as de los proyectos del programa y ejecutado por ONGs locales con trayectoria y manejo del tema; la introducción del enfoque medioambiental, de su parte, se hizo por medio de talleres de intercambio de experiencias y la sistematización de experiencias prácticas de conservación del medio ambiente por parte de las ONGs y OBs locales (FEE,s/f14:56-58).

3. El trabajo con las contrapartes

En la nueva etapa se mantuvo el equipo técnico central y se continuó operando con el mismo modelo de intermediación. Para ello, se establecieron alianzas con 23 contrapartes, de las cuales nueve fueron nuevas⁵⁴. En enero de 1997 se firmarían los respectivos convenios previa entrega de planes y cronograma de desembolsos (FEE,abril1998:28). Para ese entonces, Esquel ya se había posicionado "en el entorno onegeista" local, habiendo logrado desbloquear las resistencias iniciales⁵⁵. El conocimiento acerca del nivel técnico real de sus aliados y su

⁵³ En la propuesta se habla de participación comunitaria; en el informe final de participación ciudadana. La evaluación de Bravo etal, se refiere a participación comunitaria.

⁵⁴ SENDAS, IDEPAZ, FEPP, Asociación María Auxiliadora, CEPAM, AIC, Radio La Luna, Red de Mujeres en Comunicación, Fundación Sinchi Sacha. La AMA colaboró como organización beneficiaria en la primera fase (FEE,abril1998:28).

⁵⁵ Entrevista a N. Reyes, Quito, 10-11-02.

difícil experiencia en la incorporación del tema de género les llevaría a conectarse, preferentemente, con "entidades que venían trabajando en temas de género"⁵⁶. Consideraciones en torno a la lógica general del programa, las necesidades de los proyectos y un análisis de los instrumentos confrontados a la realidad local, les condujo a modificar el instrumental metodológico⁵⁷ para la formulación, seguimiento y control de las actividades, que fue transferido a las contrapartes y OBs para su "seguimiento estandarizado" por medio de talleres, a través de los cuales se aprovecharía también para retroalimentar el diagnóstico inicial y receptor sus sugerencias (FEE, abril 1998:3)⁵⁸. La ejecución se guió por planes operativos y de seguimiento, mediante los cuales se establecían las acciones, se determinaban los problemas y se formulaban los correctivos. La coordinación entre Esquel y sus contrapartes, así como su seguimiento siguió el mismo estilo de la primera fase, basado en visitas *in situ* y entrevistas con informantes claves⁵⁹ dirigidas a levantar información estructurada⁶⁰ (FEE, abril 1998:28-29; Bravo et al, febrero 1998:46).

En esta etapa se concretó la constitución de redes en el objetivo de optimizar recursos financieros, técnicos y humanos. Para ello, el equipo se preparó consultando literatura pertinente que le orientara metodológicamente⁶¹. Pero, ¿cómo se montaron las redes?

La idea era armar una red informal. Luego de la evaluación del primer año, el equipo tenía conocimiento de las habilidades de cada contraparte. Entonces, convocó a ONGs especializadas en el mismo campo a reuniones con objetivos concretos y ahí se iba armando la red informal. Nunca se planteó explícitamente el objetivo, sino que se les indujo a que se organizaran en base a su especialización. Para los cursos de capacitación estas redes informales de ONGs en ciernes, se reunían en determinadas ciudades. Se hacía una rotación de espacios para la capacitación. Nos parecía muy importante que se relacionaran no solo para episodios concretos sino de modo más permanente⁶².

Esto se facilitaba también por la vocación de trabajo concertada y/o en red de algunas organizaciones de la región plasmada en algunas iniciativas: red de crédito, la red de mujeres

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Consistentes en "guías, modelos de entrevistas, registros, modelos de informes" (FEE,s/f14:48).

⁵⁸ Entrevista a N. Reyes, Quito, 10-11-02.

⁵⁹ Se entrevistaba a los/as participantes directos/as, a los/as coordinadores/as y técnicos/as, a los sujetos claves de la comunidad y a todos/as aquellos/as que pudieron entregar información sobre los proyectos (FEE, abril 1998:3).

⁶⁰ Entrevista a N. Reyes, Quito, 10-11-01.

⁶¹ "Cuando Betsy dió la idea de armar una red nos pusimos a buscar literatura sobre redes. Ahí fue muy importante un documento titulado La malla institucional de género, que propone que no es suficiente tener redes. Había que hacer un reconocimiento de los actores con incidencia para desarrollar propuestas en temas de género. La institucionalización debía darse con un responsable que irradie el conocimiento en torno al tema de género.." (Entrevista con N. Reyes, Quito, 10-11-02).

⁶² Entrevista con N. Reyes, Quito, 10-11-02.

fronterizas - en formación en ese entonces en Loja - , la propuesta de los Consejos Locales de Salud "que se fortaleció con el PDHS", un proyecto financiado por la ERPB que promovía la organización de Comités de Desarrollo Local en Loja⁶³, que constituyeron un terreno abonado para los propósitos del PDHS.

Con la experiencia anterior, sabíamos cómo cada quién trabajaba. Se hizo una recapitulación de lo que cada quién sabía hacer; fomentando el intercambio de experiencias entre las distintas ONGs, fomentando espacios de comunicación. Muchas ONGs se enteraron que existían otras de las que nunca habían conocido. Se hacían visitas de campo, reuniones de trabajo, talleres de capacitación. Inclusive había niveles de conflicto que se trataba de mitigar. En estos espacios se compartían enfoques metodológicos⁶⁴.

Así, al final del segundo año se habían constituido dos redes informales (de salud y de crédito) y se habían coordinado acciones con otras redes de mujeres a nivel provincial y nacional que apoyaron otros emprendimientos de Esquel por la misma época⁶⁵.

4. El desarrollo de los componentes

En su segunda fase, el PDHS ejecutó 22 proyectos de desarrollo, 15 de capacitación y 5 de comunicación, esto es, un total de 42 proyectos⁶⁶ que se desarrollaron en 5 provincias (Azuay, Cañar, Loja, El Oro y Pichincha). Los implementados en esta última fueron proyectos administrados por el PDNyJ. Al igual que en la primera fase, su población objetivo fueron mujeres, niños y jóvenes. Según ámbito, en esta fase aumentaron los proyectos del área urbana y rural-urbana (con una tendencia hacia el equilibrio en la intervención) aunque se mantuvo la preferencia por el área rural. La cobertura fue prioritariamente local (32 proyectos, 74.49%). En cuanto a los ejes y áreas, la mayoría ahora se adscribieron a educación capacitación (31, 73.8%), pero un buen número de 18 correspondieron a proyectos económicos (42.9%). De éstos últimos, los campos preferentes fueron: agrícola (12), artesanal (9) y comercial (4)⁶⁷.

Vista la intervención por componentes, se observa lo siguiente. En la línea de *desarrollo productivo*, las acciones se orientaron a consolidar y ampliar los fondos revolventes y rotatorios dados en la primera fase, lo cual impulsó la constitución de CACs (manejadas por ONGs o por las propias beneficiarias), que, a su vez, canalizaron créditos solidarios a mujeres y familias orientados a la agricultura, artesanía y microempresas

⁶³ El proyecto "Espacios Saludables" apoyado por la ERPB en Loja que el equipo conoció por sugerencia de la ERPB (Entrevista con N. Reyes, Quito, 10-11-02).

⁶⁴ Entrevista a Natacha Reyes, Quito, 10-11-02.

⁶⁵ La Red de Mujeres en Comunicación y la Coordinadora Política de Mujeres, redes que apoyaron, por ejemplo, el concurso de Mujeres Emprendedoras de PROCESO (FEE,s/f14:55).

⁶⁶ Véase Cuadros Nos.96-108, Anexo 2.. En el cuadro constan 43 proyectos, pero 1 fue suspendido, por lo que son 42.

⁶⁷ Véase Cuadros correspondientes a Aspectos Generales y Descripción del Proyecto 1995-1999, Anexo No. 2.

agroindustriales, pecuarias y comerciales. Se otorgó crédito asociado a capacitación técnica con el propósito de diversificar la producción (hacia el autoconsumo y el mercado), mejorar su calidad, promover la recuperación de tecnología tradicional, así como el desarrollo de nuevas experticias en el manejo sustentable de recursos (FEE, abril 1998:29). La evaluación de esta fase del programa evidenciaba, sin embargo, que no se logró establecer una política única de crédito, persistiendo distintas modalidades de manejo y ciertas ambigüedades e insuficiencias⁶⁸.

En la línea del *desarrollo social*, se mantuvo el enfoque curativo y preventivo en salud de la primera fase: junto con la instalación de dispensarios se promovió la capacitación a mujeres y jóvenes en salud sexual y reproductiva, se trabajó en el mejoramiento de prácticas alimentarias mediante el fomento de cultivos hortícolas y el manejo de animales mejorados. También se impulsó la recuperación de conocimientos médicos tradicionales, integrando a los *Yachacs* a procesos de capacitación e intercambio de experiencias entre población indígena y campesina, se promovió el fortalecimiento y el trabajo cooperativo entre ONGs que trabajaban en el campo de la salud. En el terreno de la difusión del conocimiento y ejercicio de los derechos se realizó un diagnóstico que reveló que estos "son elementales en los sectores organizados e inexistentes en aquellos que no tienen ningún grado de organización", diseñándose un plan de capacitación según las necesidades e intereses de la población (FEE, s/f14:53; FEE, abril 1998:30).

En cuanto al componente *técnico-metodológico*, se impulsó el desarrollo institucional de las contrapartes mediante talleres de capacitación en planificación estratégica situacional, manejo administrativo financiero. Por medio de la DAF se implantó un sistema de rendición de cuentas, seguimiento y flujo de información. Adicionalmente, se trabajó en la conformación de las redes, ya mencionada (FEE, abril 1998:31).

5. La capacitación

La capacitación siguió constituyendo la columna vertebral del programa. En esta fase, cambió su estrategia, basándose en una división técnica del trabajo de ejecución y seguimiento/evaluación aprovechando las fortalezas de las ONGs locales. "Se insiste en que las ONGs especialistas en ciertos temas, capaciten a las ONGs que lo necesitaban y estaban en formación". Asimismo, se buscaba una entidad que se dedicara al seguimiento y evaluación. Para ello, hicieron un concurso en el que participaron las ONGs locales y, finalmente, seleccionaron a ALDES, una emergente ONG, para que asumiese dicha tarea⁶⁹.

⁶⁸ Se dice que en Loja existía solamente la experiencia de FACES, que se consideró como un proyecto de crédito verdadero que representa un "referente interesante". Se indica que en Azuay solo la F. Paul Rivet manejaba el crédito de acuerdo a las condiciones de mercado. Que la preocupación generalizada fue que no estaba claramente definido el destino final de los fondos; y que el crédito, en la gran mayoría de los casos, no estaba relacionado lo suficiente con el proceso de ahorro local (Bravo et al, febrero 1998:15).

⁶⁹ "ALDES estaba naciendo, pero con gente que tenía mucha experiencia en trabajo en desarrollo" (Entrevista a N. Reyes, Quito, 10-11-02).

Se hizo un esfuerzo bastante profundo para salir del tallerismo y hacer una propuesta consistente, sistémica. Se trató de que haya una metodología homogénea, considerando las diferencias. Se pensó que los beneficiarios compartan una metodología⁷⁰.

Así, se desarrolló un plan de capacitación orientado a: a) internalizar los ejes; b) consolidar espacios de intercambio metodológico/técnico; c) generar procesos de retroalimentación de la capacitación; y d) fortalecer las capacidades locales⁷¹. Para su elaboración se partió de un "sondeo de necesidades" entre la población meta -realizado en enero de 1997 -, que arrojó una demanda de cien temas, de los cuales los más solicitados fueron género y desarrollo sustentable. En base a este diagnóstico, Esquel y ALDES determinaron cuatro ejes temáticos (género y desarrollo sustentable, fortalecimiento organizativo, salud y desarrollo productivo y organización); definieron su metodología de "aprender haciendo"; y establecieron tres niveles de capacitación de la población meta (participantes, líderes/sas y técnicos/as de ONGs). Para la ejecución, se conformaron grupos de trabajo por temas con 30 capacitadores/as y se tomaron en cuenta los tiempos y lugares apropiados, de modo de garantizar una elevada participación de mujeres y hombres. ONGs especialistas de cada localidad fueron las encargadas de facilitar la capacitación, previa calificación por parte del equipo técnico ampliado. El tema de género, específicamente, fue asumido por SENDAS y F. Habitierra, ONGs con trayectoria y experiencia en el manejo del tema, previa elaboración de un plan de capacitación que fue implementado a tres niveles: familiar, comunitario y social "potencializando en cada uno de ellos, la consecución de las autonomías física, económica, social y político cultural de las mujeres" (FEE,s/f14:57). Dependiendo del tipo de población a ser entrenada, los eventos se realizaban en cada provincia, o podían concentrar en una a participantes de distintas provincias. En cambio, la capacitación a las comunidades se realizaba en el sitio.

ALDES elaboró un sistema de seguimiento *in situ*, apoyado en: a) fichas de cada evento, diseñadas con cruces de variables, que eran aplicadas por las ONGs a las/os participantes; b) observación directa; y c) ficha de tabulación de resultados, instrumentos que eran validados en su proceso de aplicación. El seguimiento se hacía seleccionando una muestra del 25-30% de los eventos de capacitación facilitados por las contrapartes. De cada taller, se hacía un informe que circulaba entre todos/as los/as actores/as. Cada cierto tiempo se hacían reuniones entre las entidades responsables para mejorar la metodología, lo cual "retroalimentó el proceso"⁷². Una autoevaluación realizada indica que la experiencia generó un proceso de replanteamiento de los conceptos y técnicas de capacitación predominantes en la zona (s/a75, abril 1998:8).

Desde nuestro punto de vista la capacitación sí fue hecha como un proceso muy enriquecedor. Ciertamente, no fue un proceso demasiado profundo en el que se pudieran trabajar muchos temas en

⁷⁰ Entrevista a N. Reyes, Quito, 10-11-02.

⁷¹ Este párrafo ha sido construido en base a s/a75, "Anexo No.3.." op. cit., 1passim.

⁷² Entrevista a M.I. Vintimilla, Cuenca, 6-08-02.

varias sesiones. No habían muchos recursos para ello. Hubo que priorizar y hacer lo que era más necesario... La capacitación entendida como proceso, desde la planificación debe tratar de incluir todos los temas que un grupo necesita, precisa de una continuidad temática, de una evaluación periódica de los aprendizajes y de las aplicaciones de lo que va aprendiendo. En el caso del PDHS sí se logró esto. El trabajo que se hizo en género fue un proceso sistemático. Se logró que a los talleres asistieran las mismas participantes, de modo de garantizar continuidad, se evaluaban los aprendizajes y las aplicaciones⁷³.

Así, con los procedimientos metodológicos remozados, en esta fase se desarrollaron 43 talleres de capacitación ejecutados por 19 ONGs en los que participaron 1.230 personas, de las cuales el 90% fueron mujeres. A pesar de las severas limitaciones que exhibió el proceso dado el perfil socio-educativo de las/os participantes⁷⁴, al final se lograron fijar conocimientos sobre organización, autoestima y liderazgo entre las/os participantes, pudiéndose identificar "a mujeres con mejores ingresos ... motivadas a realizar las tareas productivas sin recargar su tiempo de trabajo ..., más proclives a motivar la participación de sus compañeros en las tareas domésticas; hombres participantes en proceso de asimilación de conductas más equitativas con respecto a la distribución de tareas productivas y reproductivas ... Acciones ... para que las mujeres accedan a mejores condiciones a los bienes y sus frutos ... Mujeres posicionadas en cargos de dirigencias comunitarias, con destrezas propositivas y conciliadoras con los poderes locales..." (FEE,s/f14:56; s/a75,abril1998:9).

Como una limitación del plan se señaló que, a pesar de que "logró centrar las bases (de)...un sistema ... coherente...no..logró rebasar los límites de las particularidades de los proyectos donde fue utilizado..."(s/a75,abril1998:8).

D. Los Resultados

1. Impactos

Entre octubre de 1997 y abril de 1998 el programa ingresó en una intensa fase de evaluación interna por medio de varios talleres en los que participaron todas las instituciones involucradas⁷⁵. Asimismo, entre el 21 de enero y el 4 de febrero una misión de evaluación externa compuesta por cinco expertos/as⁷⁶, divididos/as en dos equipos de trabajo, evaluó 22 proyectos de la segunda fase mediante visitas *in situ*, entrevistas a informantes claves y

⁷³ Ibid.

⁷⁴ "Deficientes niveles educativos...(analfabetismo o analfabetismo funcional)... Deficiente conocimiento de nuevas tecnologías...Deficientes conocimientos del sistema jurídico ecuatoriano ...Alta migración masculina y de mujeres jóvenes al extranjero... Sistema social con altos grados de discriminación por razones de género... Infraestructuras básicas deficientes" (FEE,s/f14:57).

⁷⁵ En Quito, el 22-23 de octubre de 1997 se realiza el taller de autoevaluación institucional; en Cuenca en noviembre también se realiza otro taller de autoevaluación; en enero de 1998 se da una evaluación participativa de las fases 1 y 2 (Véase, s/a76, Anexo No. 4:octubre 1997; s/a77, Anexo No. 4:noviembre1997; s/a78:enero1998).

⁷⁶ Bernarda Bravo e Ineke Van de Pol, expertas en género y desarrollo; Edison Palomeque, Robert-Jan Sheer, expertos en desarrollo rural; Joop Amse, experto en planificación del desarrollo y director de la misión (Bravo et al, febrero 1998).

reuniones con las entidades ejecutoras y Esquel. Contrastaron las conclusiones a las que arribaron ambos ejercicios: mientras la evaluación externa enfatizó en las limitaciones, las internas pusieron la monta en los logros.

El informe de evaluación externa caracterizó al PDHS como una "sumatoria de proyectos" antes que como un programa propiamente dicho, lo cual se habría evidenciado en una indefinición de su misión y visión. Su modalidad anual de financiamiento habría "limitado las posibilidades de implementar propuestas sustentables de mediano plazo", además de que en él había predominado un enfoque de donaciones, más que uno empresarial y/o de mercado. Con relación al manejo administrativo-financiero del programa, la misión constató con satisfacción el alto nivel de transparencia y profesionalismo de Esquel. Se reconoció que la promoción de la participación comunitaria permitió "ampliar la visión sobre el proceso de desarrollo de las/os participantes"; que sus líneas de acción habían contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones; que hubo propuestas potencialmente sustentables; que los ejes temáticos de capacitación a niños y jóvenes eran "de suma importancia para el desarrollo personal y social...logrando un impacto en la generación de nuevas actitudes, comportamientos y formas de pensamiento en dicho grupos"; que pudo promoverse un espacio de intercambio institucional entre Esquel y las ONGs, así como entre ellas y con las OBs. Estos logros, sin embargo, eran menguados: no se habría obtenido "una verdadera participación social", se formulaban dudas sobre la magnitud en el mejoramiento de la calidad de la vida y la sustentabilidad del incremento en el ingreso; el manejo del crédito había carecido de políticas, procedimientos y reglamentos operativos, lo cual habría limitado las expectativas previstas; el plan de capacitación fue caracterizado como una suma de talleres, sin un concepto de proceso continuo y permanente; en la metodología de intervención no se habría logrado remontar el enfoque MED y pasar a un enfoque de género, ni operativizar el enfoque medioambiental por falta de políticas y estrategias institucionales, lo que se habría traducido en acciones aisladas; las temáticas abordadas con niños y jóvenes se habían desarrollado en forma aislada; contrapartes, redes y proyectos no habían logrado adecuados niveles de sustentabilidad; no se había generado una verdadera vinculación y articulación de las contrapartes por una falta de visión estratégica y técnica del PDHS (Bravo et al,1998:17passim). Estas conclusiones parecían algo cicateras respecto de un programa considerado exitoso dentro de la institución y entre sus aliados, por lo que habría generado alguna respuesta de Esquel⁷⁷. En todo caso, la misión formuló algunas recomendaciones en todos estos aspectos que serían recogidas por el equipo en el corto plazo (Bravo et al:1998; DIPRO,s/f17:2).

Un recuento desapasionado de los impactos cuantitativos del programa en sus dos fases, sin embargo, revela una incidencia cierta en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones intervenidas. En efecto, entre 1995-1997 el PDHS Austro (1ª y 2ª fase) ejecutó

⁷⁷ Algunos de los participantes entrevistados ponen en duda la objetividad de esta evaluación. Según Natacha Reyes, ésta "tenía cola". "Cornelio Marchán y Betsy Salazar estaban molestos con algunos de los aspectos de la evaluación. Ellos escribieron unas cartas a la Embajada", señala. María Inés Vintimilla, por su parte, sostiene que "los evaluadores del PDHS tenían una visión muy diferente a lo que fue el PDHS. Tal vez por eso la percepción fue tan diferente". (Entrevistas, Quito, 10-11-02 y Cuenca, 6-08-02, respectivamente).

70 proyectos que representaron una inversión total de \$2'498.931,70, de la cual la canalizada por Esquel fue de \$1'503.772, la de las contrapartes institucionales \$932.580,57 (37.3%), y la de las comunitarias \$62.578,36 (2.5%) (Véase Cuadro No. 8, Anexo 1). Considerando sus logros cuantitativos⁷⁸, los proyectos beneficiaron directamente a 36.310 personas, e indirectamente a 137.270, especialmente mujeres, jóvenes y niños de escasos recursos. En términos económicos, Canalizó 808 créditos revolventes por un monto de \$142.935, constituyéndose cuatro CAC y nueve sistemas de crédito que funcionaron autosustentablemente y sin cartera vencida. Gracias a los recursos provistos, se instalaron se intervinieron 79 UPAS, se generaron 535 huertos familiares, 7 unidades de comercialización, 29 talleres artesanales, y 2 unidades de servicio turístico. De los 70 proyectos, 24 (35.3%) indicaron que éstos coadyuvaron al mejoramiento de sus ingresos. Adicionalmente, 23 proyectos (33.8%) introdujeron innovaciones tecnológicas y solo 1 se propuso recuperar la tecnología tradicional, evidenciando una intervención orientada a modernizar los espacios tradicionales. Por consiguiente, el programa implicó un mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres, contribuyendo a la dinamización de las economías locales.

En términos sociales, un total de 14.258 personas fueron capacitadas, la mayoría mujeres, y se ejecutaron 348 eventos de capacitación⁷⁹. De 70 proyectos, 45 (64.3%) registraron un enfoque de género. En salud, se atendió a 4.209 personas; construyó 10 infraestructuras. Intervino en 81 organizaciones de base, promovió la creación de 7 organizaciones, además de 4 redes. Además propició la elaboración de 10 planes de desarrollo e impulsó la gestación de 30 productos de difusión. En lo ambiental, 9 proyectos (13.2%) registraron algún tipo de iniciativa ambiental y 37 (54.4%) se orientaron al manejo sustentable de recursos naturales.

Más allá de lo cuantitativo, deben reconocerse los resultados intangibles de este proceso, como, por ejemplo, el empoderamiento de las mujeres evidenciado en su acceso a la toma de decisiones a distintos niveles, así como en el logro de su autonomía económica y política; o el desarrollo de una conciencia ciudadana entre poblaciones generalmente ignorantes de sus derechos y deberes; o el cambio de actitud de las poblaciones frente a los temas de género, sexualidad, ambiental, o participación ciudadana; o su visibilización como actores locales y su inserción en la esfera pública por medio de la promoción de su agenda entre los decisores políticos; o la consolidación de las entidades aliadas, el fortalecimiento de sus capacidades y la emergencia de nuevas organizaciones; o el arranque de acciones de cooperación en obras de servicio e infraestructura entre las organizaciones populares y los gobiernos locales, todos ellos impactos orientados a *reposicionar el status* de las/os actoras/es subordinadas/os, tanto a nivel material como simbólico, en sus distintos espacios de desenvolvimiento humano, y que fueron resaltados en las evaluaciones internas del programa (FEE, abril 1998; s/a 76: octubre 1997; s/a 77 : noviembre 1998; s/a 78: enero 1998).

Para Natacha Reyes, la experiencia del PDHS fue algo más que cifras: "fue un descubrimiento de un Ecuador absolutamente creativo", como aquel campesino de Sigsig "que se pasaba experimentadn con plantas para hacer abonos y fertilizantes orgánicos"; o el

⁷⁸ Véase Cuadros No. 133-177 (fase 1995-1999), Anexo No. 2.

⁷⁹ Dato obtenido de los informes del PDHS.

profesional de clase media que se lanzaba a recuperar la tecnología agrícola ancestral produciendo "unos enormes rábamos en un clima frío". Fue también "un descubrimiento del fuerte sentido de identidad local" de las poblaciones del Austro, que, al mismo tiempo mostraron "ser muy abiertas hacia lo que viene de afuera"⁸⁰.

2. Lecciones

Las lecciones aprendidas por Esquel de esta experiencia fueron las siguientes. En lo teórico-metodológico, se planteó la necesidad de que los planes y programas estén orientados por conceptos integrales de desarrollo; era indispensable reducir el espacio entre lo teórico y lo práctico, institucionalizando, por ejemplo, el enfoque de género. Adicionalmente, se aprendió que se debe incorporar la planificación como un instrumento para asegurar el éxito en la gestión del desarrollo, además de contar con instrumentos metodológicos diseñados desde el inicio de un proyecto o programa, cuya característica debe ser la flexibilidad. Se debe, además, tener claros los objetivos y sujetos sociales, así como los criterios de selección de los emprendimientos. Se aprendió que la ruptura del "tallerismo" es posible si se combinan las necesidades e intereses de los grupos receptores, con los conceptos y metodologías, en un proceso integral que tenga como hilo conductor la sistematización temática. En este mismo campo, se aprendió la utilidad de contar con una coordinación externa local encargada de procesar los contenidos, metodologías y logística de la capacitación; asimismo, la importancia de concertar con los/as actores/as involucrados en la elaboración del plan, así como en la definición de contenidos y logística de su ejecución. En cuanto a la gestión, se destacó la importancia de tener un ambiente adecuado y relacionarse constructivamente con el equipo técnico. En términos actitudinales, se asimiló la necesidad de estar abiertos/as a los cambios y desafíos registrados en la marcha de los proyectos, de modo de dar paso a procesos de retroalimentación (s/a78,enero1998:27-28).

La segunda fase del PDHS concluyó en marzo de 1998 y en abril de ese mismo año se entregó su informe final de ejecución.

E. Tercera fase y crisis del PDHS

1. Los cambios en la nueva propuesta

Entre mayo y septiembre de 1998 el equipo técnico se abocó a elaborar una nueva propuesta para la ejecución de la tercera fase del PDHS que estuvo lista en septiembre de ese año. El 23 de octubre de 1998 se firmaba un nuevo convenio entre FE y la ERPB mediante el cual ésta donaba para el propósito \$5'439.800 (DIPRO,s/17:3). El nuevo programa tendría una duración de cuatro años (1998-2002).

El objetivo general seguía la línea de las dos fases previas⁸¹, al igual que la cobertura,

⁸⁰ En entrevista, Quito, 10-11-02.

⁸¹ El fin del programa sería "mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural de acuerdo a las características diferenciadas de los actores sociales y de los contextos sociales en los que ellos se desenvuelven, en las áreas de intervención

que abarcaba las cuatro provincias del Austro Sur (Azuay, Cañar, Loja y El Oro), dentro de las cuales se privilegiarían ciertas zonas en función de las experiencias anteriores⁸². Empero, el planteamiento exhibía algunas modificaciones. En términos teóricos se sustentaba en el concepto de desarrollo local, que, definido desde la sociedad civil, se anclaba en el debate sobre desarrollo humano, descentralización y participación ciudadana, y que se lo concebía como una "estrategia para fortalecer la capacidad propositiva y de decisión de los actores locales y no como desarrollo municipal" (FE,s/f26:66). Tal estrategia se orientaría al *empoderamiento* de los actores sociales. Es desde ese concepto desde donde se precisaba el propósito del programa así como algunos de sus objetivos específicos⁸³.

En segundo lugar, se modificaba la unidad espacial de intervención, pasándose de una unidad corporativa (la OB), a una territorial (la parroquia, el barrio), proyectándose, por consiguiente, una incidencia masiva de la acción de desarrollo⁸⁴. En tercer lugar, la población meta ya no serían los pobres en general, sino - en la línea de PROCESO- los pobres con potencialidades y vocación moderna, poseedores de ciertas cualidades que podrían garantizar una exitosa inserción en el mercado⁸⁵, especialmente mujeres y jóvenes. En cuarto lugar, siguiendo una recomendación de la ERPB derivada de la evaluación externa, se propuso pasar de una "modalidad de ejecución de proyectos a la formulación y ejecución de planes de desarrollo local" (PDLs), como estrategia general de operación. En el marco de estos PDLs se apoyaría a proyectos en los mismos tres componentes históricos del PDHS: productivos, sociales y de fortalecimiento institucional⁸⁶.

Pero, los PDLs serían el resultado de un proceso de movilización ciudadana y de concertación entre diversos/as actores/as de la sociedad civil y el Estado local, orientados a

del PDHS, en las provincias de Azuay, Cañar, Loja y El Oro" (FE,septiembre1998:7).

⁸² Area oriental desde Sevilla de Oro hasta Sigsig y área sur en Nabón, Oña y Pucará en Azuay; El Tambo, Biblián y Azogues en Cañar; Loja, Catamoya, Catacocha, Celica, Alamor, Pindal en Loja; barrios suburbanos y urbanos de Machala en El Oro (FE,septiembre1998:9).

⁸³ El propósito planteado fue "que la población de grupos de comunidades rurales y urbanas, trabajan en la propuesta de desarrollo local sustentable, estableciendo espacios consensuados orientados a alcanzar niveles adecuados de sustentabilidad económica, social, ambiental, organizativa e institucional". Uno de los objetivos específicos era: "Fortalecimiento y promoción del desarrollo local vía diseño y ejecución de propuestas de desarrollo local sustentable con la participación ciudadana" (FE,septiembre1998:7).

⁸⁴ Los espacios específicos de intervención planteados fueron: "en lo rural, la parroquia y/o conjuntos de parroquia, y en lo urbano, un barrio o conjunto de barrios". Estos debían tener mínimo alrededor de 5000 habitantes para garantizar una buena implementación de la propuesta de desarrollo local (FE,septiembre1998:9).

⁸⁵ "El grupo meta estaría conformado por los sectores sociales pobres que demuestren potencialidad en "...ingenio frente a lo nuevo...iniciativa y compromisos en la búsqueda de acuerdos...apertura y decisión frente a las oportunidades del mercado ..." (FE,sept1998:8).

⁸⁶ Los componentes planteamos fueron: apoyo a proyectos productivos, preferentemente propuestas innovadoras; apoyo a proyectos sociales, relacionados a los proyectos productivos y enfoques del programa; apoyo a los procesos de fortalecimiento institucional de las contrapartes (FE,septiembre1998:55).

promover "el desarrollo económico y la competitividad local y regional", a reducir "los desequilibrios sociales y territoriales", a garantizar "la protección al medio ambiente" y a fortalecer la "capacidad de organización y decisión de la sociedad civil local". No se proponía partir de un modelo preestablecido, sino más bien, canalizar "el uso de varias estrategias y métodos que desemboquen en uno o varios modelos de desarrollo local"(FE,agosto1999:25; FE,sept98:55). La metodología de intervención se basaba en seis pilares: a) enfoque de los pobres como sujetos y no como objetos de los procesos de desarrollo; b) sustentabilidad integral en la intervención (económico, financiera, institucional y socio-ambiental); c) incorporación del enfoque de género, la participación ciudadana y el manejo ambiental como ejes transversales; d) aprovechamiento de la capacidad instalada local; e) implementación de procesos de capacitación en base a diagnósticos de necesidades y en coordinación con entidades públicas y privadas, como línea de soporte metodológica; y f) utilización del ahorro-crédito como instrumentos orientados a promover la competitividad de los pobres en su entorno económico social (FE,septiembre1998:14-15). Como podemos advertir, esta metodología revelaba las continuidades y cambios en la política de desarrollo de Esquel en ocho años de experiencia acumulada.

En términos administrativos, el equipo técnico de Esquel se amplió a ocho en esta nueva fase, incorporando como asesores a dos de los expertos que participaron en la evaluación de la segunda fase del PDHS, a solicitud de la ERPB, y a otros/as técnicos/as⁸⁷. Para la ejecución se mantuvo el modelo de intermediación basado en alianzas con contrapartes, con roles definidos de gestión técnico-financiera por parte de Esquel y de ejecución por parte de aquellas. Las contrapartes fueron seleccionadas en función de sus potencialidades institucionales⁸⁸.

2. Los nuevos instrumentos

Aunque oficialmente la tercera fase arrancó en octubre de 1998, en realidad, las actividades empezaron meses antes. El nuevo concepto del PDHS había impuesto la necesidad de diseñar una nueva estrategia de género cuyos principios rectores fueron los derechos humanos, económico, sociales y culturales de las mujeres establecidos en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Se definieron dos grandes objetivos. En primer lugar, posibilitar que todas las intervenciones del PDHS incorporasen el enfoque de género (EdG), para lo cual se formularon las siguientes estrategias: a) formación de un grupo

⁸⁷ Ellos fueron Joop Amse y Edison Palomeque, los evaluadores; Sigrid Vásquez, técnica en medioambiente y una persona adicional para crédito (Entrevistas a Betsy Salazar, Natacha Reyes y Edison Palomeque, Quito, 19-10-02, 10-11-02, 31-10-02 respectivamente).

⁸⁸ Los criterios de selección eran: "Reconocimiento legal y demostración de un manejo por tres años consecutivos, de un presupuesto de al menos 25 mil dólares anuales para la ejecución de proyectos, por medio de diversas fuentes de financiamiento...Experiencia de al menos tres años ... en .. ejecución de proyectos de desarrollo... Presencia de una planta permanente de personal profesional calificado con cinco años de experiencia mínima...Contar con una persona que asuma la responsabilidad de implementar el enfoque de género .. Presentación de los registros contables, balances y auditorías internas y externas actualizadas" (FE,septie

técnico asesor (GTA) responsable de la aplicación del EdG entre las contrapartes; b) constituir un grupo de apoyo de pobladores (GAP) con lideresas/es comunitarios/as para la aplicación de dicho enfoque; y c) convertir a los PDLs en instrumentos de política de los gobiernos locales. El segundo objetivo era trabajar en planificación participativa con EdG para lo cual se planteaba como estrategia la participación de los actores (FE,PDHS,s/f27:3-8). Tres serían los niveles de aplicación de la perspectiva de género: en los PDLs, en los proyectos y en las unidades ejecutoras. Se propuso armar una "malla institucional de apoyo" para su incorporación, en realidad, un grupo asesor en género conformado por expertas/os en el tema provenientes de instituciones públicas e internacionales, así como por miembros/os de alrededor de 50 organizaciones representativas de la sociedad civil que activaban en torno al tema de género y los derechos de las mujeres (FE,PDHS,s/f27:11-13).

También se formuló una estrategia para la incorporación del tema ambiental como eje transversal. Se partía de la premisa de que el desarrollo sustentable era una propuesta - no un modelo terminado - que implicaba un proceso político, en tanto proponía una transformación de las relaciones humanos/as-naturaleza, y que era, asimismo, de carácter interdependiente, al involucrar, además del político, a los ámbitos económico y ambiental. Se planteaba que la sustentabilidad local debía orientarse a promover procesos participativos de desarrollo endógeno, generando autosuficiencia, empoderamiento y revalorización de los conocimientos locales. Pero, debía partir del análisis población-territorio, considerando las relaciones entre hombres y mujeres y entre éstos y los recursos naturales, e incorporar la noción de equidad en el acceso, control y manejo de los recursos naturales y de sus beneficios. En ese sentido el eje ambiental debía incorporar un enfoque de género⁸⁹. Otro supuesto básico era que "toda actividad genera impacto", y que, por consiguiente, en una intervención se debe tratar de mitigar y reducir los impactos negativos y potenciar los positivos. En ese sentido, todo proyecto debería incorporar un análisis de impactos ambientales y elaborar los correspondientes planes de manejo ambiental (FE,PDHS,s/f26: 21,23). Para la operativización del eje se definirían indicadores de inicio, resultado y proceso.

En cuanto al tercer eje transversal - la participación -, se planteaba que por su intermedio mejoraría la calidad, efectividad y sustentabilidad de los proyectos. No obstante, ésta no implicaba únicamente el tema de los derechos, sino también el de las responsabilidades ciudadanas. En ese tenor, se identificaron cinco formas de participación ciudadana⁹⁰ a ser definidas de acuerdo al proyecto y las características/capacidades de los actores locales, y dos espacios de concertación local: a) el Comité de Desarrollo Local (CDL), b) y el Comité Consultivo Provincial (CCP), especie de mediaciones entre el Estado y las sociedades civiles locales, conformados de manera democrática y participativa por sus representantes y cuyo rol inicial sería el de ser centro de enlace y seguimiento en el diseño y ejecución de los PDL (FE, septiembre 1998:17-19). Entre el 2 y 6 de agosto de 1998 - antes de

⁸⁹ A tres niveles: a) utilización de los recursos naturales y división del trabajo entre hombres y mujeres; b) relación con los recursos naturales de acuerdo a sus necesidades prácticas y estratégicas; c) degradación de los recursos naturales y su influencia en las relaciones hombres-mujeres, generaciones, clases, etnias, etc (FE,s/f26:20).

⁹⁰ Información, consulta, concertación, toma de decisiones, alianza, autogestión (FE,septiembre 1998:18).

la firma del convenio - se realizó en Machala el taller de integración de los enfoques de género, participación y medio ambiente con la participación de 29 técnicas/os en representación de 22 contrapartes⁹¹ y bajo la dirección de la DIPRO de FE. Con ello se completaba el diseño de la propuesta del programa para su tercera fase y se unificaba metodológicamente al potencial equipo técnico ampliado para iniciar con pie derecho la intervención.

Durante los primeros meses posteriores a la firma del convenio, el equipo se abocaría al diseño del sistema de información, acompañamiento técnico y seguimiento (SIAS) basado en las políticas y estrategias generales del programa orientadas a la optimización de los recursos técnicos locales disponibles. Al SIAS se lo conceptuó como un proceso de "transferencia técnica recíproca", basado en una relación horizontal de diálogo y reflexión dirigida a una retroalimentación permanente. El acompañamiento técnico fue definido como "una estrategia... para monitorear y evaluar la incorporación y transversalización de los enfoques por parte de las organizaciones y poblaciones participantes en el programa" (s/a79,s/f:2), planteándose dos modalidades de éste: a) *acompañamiento técnico en enfoques*, en base a cuatro instrumentos⁹² que contendrían indicadores de incorporación cuantitativos y cualitativos de los enfoques (género, participación ciudadana y medioambiente), a ser utilizados en el monitoreo y la evaluación, en el objetivo de permitir la identificación de nudos críticos a ser atendidos por la capacitación y asistencia técnica; y b) *acompañamiento técnico en relación a proyectos*, orientado al seguimiento, monitoreo⁹³ y evaluación de los proyectos ejecutados en el marco de los PDLs.

3. Los conflictos

Además de la elaboración de instrumentos, durante los primeros meses el equipo había contactado con posibles contrapartes e incluso había logrado suscribir cuatro convenios para la formulación de PDLs en Azuay, Loja y Machala, cuya realización se había iniciado en octubre de 1998. Todo se había desenvuelto sin tropiezos, hasta cuando se empezó a abordar el tema del crédito.

En la propuesta de la tercera fase se conceptuaba al crédito como un medio para dinamizar e innovar los procesos productivos sustentables orientado a diversificar la

⁹¹ Las contrapartes participantes fueron: ACJ, ARCOIRIS, CAC, CAC-Los Ríos, CARE, CECCA, CISOL, Corporación Mujer a Mujer, DOMUN, FACES, FEPP, FUNDATIERRA, HABITIERRA, IDEPAZ, Movimiento de Mujeres de El Oro, OFIS, OPS/OMS, F. Paul Rivet, PODOCARPUS, Red de Mujeres, SENDAS, UTPL-CADES, FE (FE,PDHS,s/f26:1).

⁹² Matriz de seguimiento del enfoque de medio ambiente, matriz de seguimiento del enfoque de género, matriz de seguimiento del enfoque de participación, guía para el seguimiento y la evaluación del proceso de incorporación de los enfoques (s/a79,s/f:3).

⁹³ El SIAS definió al monitoreo como "un accionar de un agente institucional que comprende un proceso continuo de observación de las condiciones y tendencias en el sector ... meta con el fin de responder - a través de la obtención de información específica - a las necesidades y requerimientos del actor institucional que está desarrollando la política, dándole forma o manejando los recursos" (s/a79,s/f:1).

estructura productiva, generar fuentes de ingreso y fortalecer el ahorro local de grupos u organizaciones sin acceso al sistema financiero formal. Por su intermedio se financiarían inversiones en capital de trabajo, adquisición de medios de producción u obras de infraestructura en ramas productivas, comerciales, de servicios y microcrédito. Su manejo se haría por medio de intermediarias financieras (IF) seleccionadas por Esquel de acuerdo a ciertos criterios⁹⁴. A éstas, FE les cobraría un interés que asegurase el mantenimiento del valor constante de sus fondos. En cuanto a la fijación de la tasa de interés hacia los usuarios, ésta incluiría un porcentaje para cubrir gastos de operaciones de la cartera por parte de la IF y una reserva para las pérdidas. El usuario asumiría costos de precalificación de solicitudes, CyAT que no superarían del 15% (FE, septiembre 1998:21-24).

Como puede verse, la propuesta era algo general. En la práctica debían definirse algunos aspectos operativos. Cuando empezaron a discutirse éstos, chocaron, en el seno del equipo, dos enfoques del desarrollo que habían coexistido en la institución desde 1995, precipitado, seguramente, por la coyuntura crítica en la que se desenvolvía (la de 1999), que presionaba por cambios. En realidad, el PDHS no era sino un microescenario de lo que estaba aconteciendo en la institución y en la misma sociedad. Al respecto observa agudamente Beto Salazar.

Todos coincidían en que el PDHS tenía que orientarse a pobres con potencialidad. Pero, cómo entendían la potencialidad, el manejo del crédito, era diferente. Había dos visiones: una que enfatizaba en proyectos no reembolsables, más asistencial; otra con énfasis más empresarial, de mercado⁹⁵.

En materia de crédito, se discutió "si éste debe ser un medio o un fin", si FE "debe trabajar con la gente o para la gente". Se tenían puntos de vista opuestos sobre las tasas de interés, formas de pago, modalidad operativa, etc., "cuestiones básicas que debían haber sido preliminarmente resueltas"⁹⁶. Ya para los primeros meses de 1999 el equipo se había dividido en dos grupos⁹⁷. El uno definía el enfoque del otro como "economicista", con perspectiva de lucro; el otro, en cambio, conceptuaba el enfoque opositor como "asistencialista y clientelar". El punto de discordia era el tema del mercado: para los unos la operación debía ajustarse a las reglas del mercado, para los otros debía priorizarse la orientación social de Esquel. En el proceso se personalizaron los conflictos: unos aparecieron como una "dupleta infernal", otros como "ancla en el pasado de FE"⁹⁸.

⁹⁴ "Experiencia, solvencia, aceptación en el medio en que operen, capacidad institucional, presencia en las áreas de intervención del programa, capacidad financiera y crediticia expresada en sus estados financieros, auditorías y la sostenibilidad institucional" (FE, septiembre 1998).

⁹⁵ Entrevista, Quito, 11-10-02.

⁹⁶ Entrevista a Edison Palomeque, Quito, 31-10-02.

⁹⁷ Por un lado, Betsy Salazar, Víctor Proaño y Natacha Reyes; por otro Joop Amse, Edison Palomeque y Catalina Tamayo (Entrevista a N. Reyes, Quito, 10-11-02).

⁹⁸ La primera es una metáfora de Betsy Salazar sobre Joop Amse y Edison Palomeque; la otra es una metáfora de Edison Palomeque sobre Betsy Salazar. Entrevistas, Betsy Salazar y Edison Palomeque, Quito, 19 y 31-10-02, respectivamente.

El conflicto se trasladó a las contrapartes. "Se armaban broncas con las IF de Cuenca por las tasas de interés, las garantías prendarias, hipotecarias"⁹⁹.

Por octubre de 1998 vino Joop Amse a proponer a la Cooperativa Jardín Azuayo un crédito por el que debíamos pagar a FE una tasa de interés igual a la inflación más cuatro puntos. Dada la inflación del país (38%) más los cuatro puntos y los 10 puntos de interés financiero, la tasa de interés al beneficiario ascendería al 52%, pero, en condiciones de inflación represada. Al poco tiempo la inflación subió al 50% y luego al 80%. Si hubiéramos aceptado esa propuesta hubiéramos quebrado. Era una propuesta inviable. Ninguna IF aceptó. Nuestra propuesta fue que la tasa de interés para crédito sea del 50% menos 8 puntos para la cooperativa¹⁰⁰.

Pero, el crédito era solo una de las facetas de las diferencias conceptuales e intergeneracionales entre los dos grupos. No había consenso en relación a la acción en desarrollo local:

Para FE, finalmente, la idea era visibilizar el rol de la sociedad civil en el gobierno local, no pasar recursos al municipio. Y, en ese marco, hacer los PDLs. Ellos sostenían que había que fortalecer a los municipios con los CDLs, y con los recursos financieros, técnicos. Pero, si los recursos de FE eran de la sociedad civil, tenían que ir a la sociedad civil¹⁰¹.

También hubo diferencias en relación a la administración del programa: los unos planteaban un manejo autónomo, descentralizado en una oficina regional en Cuenca; los otros mantenían el esquema centralizado, tradicional de Esquel¹⁰².

Aunque la dirección de Esquel cedió en algunos puntos, a la larga no se pudieron conciliar tales posiciones. En efecto, el programa prácticamente se paralizó por algunos meses. El 21-22 de julio de 1999 se llevó a cabo un taller institucional orientado a limar las diferencias, unificar al equipo¹⁰³ y tratar de salvar al programa. Sin embargo, no dió resultado. El 27 de septiembre de 1999 FE decidía suspender el convenio con la ERPB con lo que, de manera abrupta, finalizaba la tercera fase del PDHS. El colapso del programa constituyó un duro golpe tanto para Esquel como para las contrapartes. La ruptura, sin embargo, no resolvería las diferencias de énfasis en los enfoques que la atravesaban; por el contrario las agudizaría, postergando su solución para más adelante. No cabía duda: Esquel vivía un momento de transición¹⁰⁴.

⁹⁹ Entrevista a Betsy Salazar, Quito, 19-10-02.

¹⁰⁰ Entrevista a Juan Carlos Urgilés, Cuenca, 8-08-02.

¹⁰¹ Entrevista a N. Reyes, Quito, 10-11-02.

¹⁰² Entrevista a N. Reyes, Betsy Salazar y E. Palomeque, Quito, 10-11-02, 19-10-02 y 31-10-02, respectivamente.

¹⁰³ Asistieron 12 funcionarios, no solo del PDHS y fue facilitado por Héctor Ordoñez. Véase s/a80,julio1999.

¹⁰⁴ Beto Salazar señala que "la situación evidencia una transición de FE de un tipo de práctica institucional con una visión de tipo asistencia, que trataba de romper, hacia una visión más autosostenible" (Entrevista, Quito, 11-10-02).

F. Los Planes de Desarrollo Local¹⁰⁵

Como vimos, los PDL fueron considerados como una estrategia central para la operación de la tercera fase del PDHS orientados a empoderar a una pluralidad de actores locales para su incidencia en el diseño y ejecución de propuestas de desarrollo local. Los nueve PDLs se ejecutaron entre octubre de 1998 y marzo 2000¹⁰⁶. Cada uno duró aproximadamente seis meses¹⁰⁷. La ejecución corrió a cargo de ONGs locales con experiencia en procesos de planificación participativa y trabajo en desarrollo local, previa firma de convenios¹⁰⁸. Las contrapartes conformaron equipos técnicos multidisciplinarios con profesionales expertos/as en distintos ámbitos del conocimiento y personal de apoyo¹⁰⁹. Tal como había sido previsto, se desarrollaron en cuatro provincias (Azuay, Cañar, Loja y El Oro) y en 9 cantones (7 rurales, 2 urbanos)¹¹⁰. Ocho PDLs abarcaron la totalidad de los cantones. Otros se circunscribieron a parroquias rurales del cantón (Azogues) o a barrios urbanos de un cantón (Machala)¹¹¹. La selección de los cantones siguió la pauta definida en la propuesta para la tercera fase. Se justificaba en la medida en que todos ellos se caracterizaban por elevados índices de pobreza y una baja calidad de vida de su población¹¹².

Para su elaboración se partió de los términos de referencia proporcionados por FE. Según éstos, el PDL debía contener una línea de base, un autodiagnóstico, un plan de desarrollo y perfiles de proyectos. Sin embargo, la ejecución misma dependería de la estrategia metodológica planteada por cada ONG, determinada por sus enfoques particulares, su trayectoria en el tema, así como la experiencia de los/as actores/as locales en procesos de planificación participativa. Su confección involucró, en todos los casos, por un lado, una investigación científico-social orientada a levantar información cuantitativa para nutrir la

¹⁰⁵ Para la elaboración de esta acápita, nos hemos basado en las siguientes fuentes: F. Habitierra:1999; ALDES:febrero2000; OFIS:s/f; FEE,ACJ,FBE:noviembre1999; IDEPAZ:s/f; OFIS,s/fa; FEPP,mayo2000; FEPP:s/f.

¹⁰⁶ Hasta pocos meses después de roto el convenio con la ERPB. FE había acordado con la ERPB que una vez finalizados los PDLs se cerraría el programa. (Entrevista con Betsy Salazar, Quito, 19-10-02).

¹⁰⁷ Tres en su formulación y tres en la sistematización de la información y elaboración del producto final.

¹⁰⁸ Las ONGs ejecutoras fueron: IDEPAZ, OFIS, FEPP, ALDES, F. Habitierra (Azuay); FACES (Loja); ACJ (Machala); FEPP (Azogues).

¹⁰⁹ El número de integrantes de los equipos varió de 6 a 14 integrantes.

¹¹⁰ Azuay: Guachapala, Chordeleg, El Pan, Nabón, Oña; Cañar: Azogues, El Tambo; Loja: Catamayo; El Oro: Machala

¹¹¹ Parroquias Taday, Pindilig y Rivera (Azogues) y barrio del este de Machala (Machala).

¹¹² Indicadores de pobreza: El Pan, 62,8%; Machala: 41%; Catamayo, 85.5%; Guachapala, 78.6%; Taday-Pindilig-Rivera, 81,96%; El Tambo, 80,8%. Los indicadores evidencian severas restricciones en el acceso al servicio básico, altos índices de analfabetismo, mortalidad infantil, etc. Véase PDLs de los respectivos cantones.

elaboración de la línea de base y el diagnóstico. En algunos casos, este levantamiento no pudo hacerse solo en base a fuentes secundarias, sino que demandó la aplicación de encuestas para contar con información confiable¹¹³. Los datos levantados para la línea de base se centraron en indicadores económico-sociales¹¹⁴.

Pero, centralmente, su elaboración demandó un proceso de involucramiento de los /as actores/as locales. En todos los casos se hizo énfasis en la participación. Se hablaba del plan como un "proceso activo e interactivo de planificación" y "espacio político y técnico" con énfasis en la participación comunitaria, o como un instrumento de trabajo tanto para el gobierno local como para la gestión ciudadana en base a criterios de participación, democracia, y equidad. Se establecieron, en otros casos, "valores" asumidos como "principios y guías" en su construcción, tales como "propósitos de vecindad, la igualdad de oportunidades, la necesidad de la permanente innovación y la advertencia de forjar la persistencia de una perspectiva a largo plazo". En un caso (Machala) se lo veía también como un "proceso de aprendizaje" para la organización en el que se desplegaba su capacidad organizativa y de concertación¹¹⁵. Así pues, todos se caracterizaron por la movilización de una diversidad de actores/as locales representativos/as, tanto del Estado como de la sociedad civil¹¹⁶. En términos numéricos, solo en tres cantones del Azuay su elaboración logró movilizar a una población de 1.173 personas¹¹⁷.

El proceso participativo se inició con la promoción del plan entre las comunidades - en algunos casos con la colaboración de la ONG ejecutora y las autoridades locales - y la conformación de estructuras específicas -previstas en la propuesta del PDHS- orientadas a garantizar el involucramiento de los actores locales en su elaboración. En ciertos casos se conformaron directamente CDLs; en otros, su conformación fue antecedida por otras estructuras, tales como, mesas de trabajo, o de concertación, (Chordeleg, Taday-Pindilig-Rivera), o CDP (Nabón), o Asambleas Populares (Catamayo), parroquiales o interparroquiales (Taday-Pindilig-Rivera). En un caso, en cambio, no se logró constituir el CDL, por lo que "directamente convocaba el Alcalde"¹¹⁸. Mientras en Machala, el CDL fue un espacio de

¹¹³ Caso de Chordeleg en el que OFIS aplicó 355 encuestas a hogares para actualizar información, dado que no se contaba con datos desagregados de Chordeleg según el Censo de 1990, pues por entonces era solo una parroquia. (Véase, OFIS,s/f:8) También en El Tambo se aplicó una encuesta a 300 familias (Entrevista a María Inés Vintimilla, Cuenca, 6-08-02).

¹¹⁴ Tales como, aspectos generales y físicos del cantón, aspectos demográficos, económicos, agrícolas, urbanos, información sobre servicios, infraestructura, salud, vivienda, situación educativa y pobreza.

¹¹⁵ Véase FACES, agosto 1999; OFIS,s/f; ACJ-FBE, noviembre 1999.

¹¹⁶ Tales como, autoridades del Estado central, municipales, religiosas, militares, políticas, representantes de entidades autónomas, regionales, de instituciones educativas, organizaciones comunitarias, barriales, ONGs, asociaciones gremiales, de productores, cooperativas, organizaciones de mujeres, culturales, de trabajadores y empleados del sector público, organizaciones campesinas, etc.

¹¹⁷ Lamentablemente, no todos los informes de PDLs proporcionan información sobre el número de participantes.

¹¹⁸ Entrevista con María Inés Vintimilla, Cuenca, 6-08-02.

articulación de las asociaciones de la sociedad civil (representantes de barrios y ONGs), en Azuay, Loja y Azogues, los CDL constituyeron espacios de articulación del Estado y la sociedad civil locales. En algunos casos, inclusive, lo presidieron las autoridades políticas locales (Alcalde, Jefe Político). En otros casos se lo definió como "espacio político de articulación parroquial y cantonal", o como "espacio de coordinación y planificación".

La participación de la población se plasmó en la elaboración de los diagnósticos (autodiagnósticos) que se desarrollaron en base a distintas estrategias: constitución de grupos focales, grupos clasificados según género y edad, o mixtos; talleres, o asambleas generales. Los ejes temáticos para la construcción del diagnóstico variaban de acuerdo a la especificidad de la problemática local y fueron definidos en consenso por los/as participantes. En todos ellos se consideraron aspectos productivos - agropecuario, artesanal, comercial, turístico -, sociales - educación, cultura, salud -, medioambientales y de infraestructura. Algunos relievaban problemáticas específicas, tales como, lo legal y administrativo, lo familiar, el ordenamiento territorial, u otros, tales como, valores, autoestima, seguridad y recreación.

La metodología aplicada variaba. En unos casos se utilizó la metodología de educación de adultos y múltiples técnicas participativas - Metaplan, lluvia de ideas, sondeo en pares, trabajo en grupos pequeños -; en otros se utilizó la metodología FODA; un tercero utilizó herramientas correspondientes al Sondeo Rural Participativo (SRR). En ciertos casos, la información de tipo cuantitativo levantada en estos espacios fue complementada con entrevistas a informantes claves, charlas con vecinos y observación directa, encuestas a hogares, etc. Como estaba previsto, se incorporó el enfoque de género que, en la experiencia de OFIS, dio sus frutos en el corto plazo:

Nos planteamos el enfoque de género...Trabajamos mucho para lograr liderazgos femeninos. El que la Alcaldesa haya logrado protagonismo en un cantón tan machista como Nabón es un logro. En Nabón se puso sobre el tapete el tema de la igualdad de oportunidades. En el Concejo se discutió en cuatro sesiones que en el cantón hay violencia de género. Los concejales se opusieron al principio, pero, luego fueron a las asambleas y vieron que la gente sostenía esto. Terminaron reconociéndolo¹¹⁹.

La intención de estos autodiagnósticos fue claramente expresada en el PDL de Catamayo: "se buscó que la población interprete la situación de su localidad, establezca relaciones causa-efecto y termine con una síntesis de problemas y potencialidades de su área" (FACES, agosto 1999:5). En el período de formulación de los PDL se llevaron a cabo aproximadamente 72 talleres de autodiagnóstico participativo en 5 cantones¹²⁰. En algunos casos, la información sistematizada fue nuevamente socializada entre los/as actores/as para "priorizar los problemas, soluciones propuestas y para recoger nuevos aportes" (FACES, agosto 1999:5). Cabe resaltar que, a diferencia del cantón El Pan, que había atravesado por una experiencia de planificación participativa previa¹²¹, por lo que incluso

¹¹⁹ Entrevista con Patricio Carpio, Cuenca, 5-08-02.

¹²⁰ 14 en Catamayo, 40 en Nabón, 6 en Azogues, 4 en El Pan y 8 en Oña. El resto de PDLs no indica esa información.

¹²¹ Promovida por el FEPP, IULA-CELCADEL y su Municipalidad (El Pan, 26, AE)

tenía conformado su CDL¹²², para la mayoría de cantones ésta fue, al parecer, una experiencia pionera de protagonismo ciudadano en la planificación del desarrollo local.

El Plan Estratégico (o PDL, propiamente dicho) se derivaba de la línea de base y del diagnóstico. Su elaboración siguió el mismo planteamiento metodológico participativo, involucrando a un heterogéneo grupo de actores/as locales representativos/as (desde autoridades locales a líderes/as comunitarios/as) en la modalidad de talleres. Dichos planes formularon una visión, misión, líneas estratégicas, culminando con la elaboración de perfiles de proyectos. Así, el futuro de estos cantones, parroquias o barrios era visualizado de una manera optimista.

Guachapala, centro de producción agropecuaria, microempresarial, turística, sustentable, en el que hombres y mujeres de todas las edades participan activa y organizadamente para mejorar su calidad de vida y el medio ambiente (IDEPAZ,S/F:42);

Chordeleg es un centro turístico de los más importantes del Ecuador con potencialidad artesanal y agrícola, con recursos naturales manejados integralmente, con una excelente infraestructura de servicios turísticos, educacionales, viales, recreativos y de salud. En todas las organizaciones sociales, gremiales y campesinas tanto hombres como mujeres, jóvenes y niños/as participan activamente en la toma de decisiones (OFIS,s/f:II,2).

Hacer de los barrios del Este un espacio culto, capaz de generar empleo con un gran sentido comunitario, en un ambiente de paz y seguridad (FEE,ACJ,FBM,noviembre1999:9),

eran algunas de las visualizaciones de un futuro en el que se cumplirían los objetivos de "estabilizar y mejorar los niveles de empleo o ingresos de hombres y mujeres..., fomentar el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida... y promover el mejoramiento de la calidad ambiental, la conservación y/o aprovechamiento de los recursos naturales", dejando atrás el postergamiento, el atraso y la pobreza actuales (FACES,agosto1999:73).

De acuerdo a cada realidad local, las líneas de acción se orientaban a efectivizar dicho plan en distintos ámbitos (producción, infraestructura, servicios, educación, salud, medio ambiente, organización, participación ciudadana, etc). Los 9 PDLs produjeron un total de 72 perfiles de proyectos (48 productivos, 24 sociales), con una inversión prevista de \$3'229.201¹²³, que beneficiaría a aproximadamente 70.000 personas (FE,s/f18:5).

Reflexionando sobre su experiencia en Nabón, OFIS señala que este proceso posibilitó que la población fortaleciese su experiencia organizativa al identificar colectivamente sus potencialidades y problemas y planificar en base a sus fortalezas. Asimismo, permitió que la municipalidad se introdujera en procesos de planificación más integrales, dando paso al desarrollo de espacios de participación ciudadana (OFIS,s/f). Como uno de los logros de la experiencia, Patricio Carpio destaca su contribución a la cultura democrática.

En ambos cantones (Chordeleg y Nabón), por primera vez el Alcalde dialogaba con la gente en las asambleas. En Nabón se mantiene la Asamblea Ciudadana (a agosto 2002,pn). También contribuyó a la

¹²² Con el nombre de Comité Ejecutivo de El Pan.

¹²³ Este dato se obtuvo de la suma de los presupuestos de los perfiles de proyectos que constan en cada uno de los PDLs.

formación de nuevos liderazgos femeninos y masculinos, indígenas y mestizos¹²⁴.

En el caso de municipios con experiencia en planificación participativa (El Pan), este nuevo proceso reforzó el anterior, y, más aún, dotó a su CDL (poco participativo, hasta ese entonces), vía capacitación, de herramientas adecuadas para su funcionamiento, así como de su legalización como ente coordinador y fiscalizador. Según el FEPP, el proceso participativo desatado en este cantón posibilitó la "apropiación comunitaria" de la propuesta global (FEPP,s/f:10). También en Nabón se dió una apropiación del PDL, esta vez de parte de la Alcaldesa:

Una profesora se metió en la elaboración del PDL. Se motivó tanto que decidió candidatizarse a Alcaldesa. Como candidata tomó el PDL como programa de gobierno y lo defendió. Como ganó las elecciones, convirtió al PDL en su libro de cabecera, lográndose financiar algunos de los perfiles de proyectos con la cooperación internacional. Logró constituir una mancomunidad con ocho municipios de la Cuenca del Jubones...Mantiene las Asambleas Ciudadanas y elabora proyectos participativamente¹²⁵.

La experiencia enseñó, sin embargo, que depender de la voluntad política del aparato estatal local para la ejecutoria del plan constituyó uno de los límites de la estrategia, dado el carácter tradicional del sistema político local, basado en relaciones clientelares, personalizadas e informales. En dos casos, por lo menos, la identificación del PDL con la gestión de la autoridad política precedente, paralizó su ejecución por parte de su sucesora¹²⁶. Esto revelaría, por un lado, que los municipios todavía no dan el salto hacia (su constitución en) gobiernos locales¹²⁷.

Sus prioridades siguen girando en torno a las clientelas y no a perspectivas estratégicas. Para muchos alcaldes, los PDLs representan una camisa de fuerza, dado el clientelismo, las redes familiares, el caciquismo. Un plan estratégico resulta muy incómodo para este liderazgo¹²⁸.

¹²⁴ Entrevista, Cuenca, 5-08-02.

¹²⁵ Entrevista con Patricio Carpio, Cuenca, 5-08-02.

¹²⁶ En los casos de Chordeleg y El Tambo. Dice Patricio Carpio: "En Chordeleg se concluyó el plan apoyado por el Alcalde. Como otro enemigo del Alcalde ganó las elecciones, dijo que el plan no valía. Le invitamos a un taller, le expusimos el PDL. Ellos hicieron observaciones. Le propusimos trabajar conjuntamente. Pero el nuevo Alcalde decidió no colaborar. Han pasado dos años...La administración actual no lo ha considerado como herramienta para su trabajo". Por su parte María Inés Vintimilla, al referirse al caso de El Tambo, dice: "En medio de todo esto se dió el cambio de Alcalde que no quiso dar continuidad al PDL que el otro inició. No quería saber nada. No nos preocupamos de que el PDL o el CDL quede institucionalizado en el Municipio..." (Entrevistas, Cuenca, 5 y 6-08-02).

¹²⁷ En su excelente artículo "Democracia y desarrollo local en el Ecuador", Marco Velasco expone que una "visión no restrictiva de los municipios" consiste en concebirlos como gobiernos locales, entendidos como "sedes territoriales de la democracia participativa, gestores eficientes de servicios públicos y promotores del desarrollo sustentable desde el punto de vista ambiental, equitativo desde el punto de vista social y competitivo desde el punto de vista económico" (2001:115).

¹²⁸ Entrevista con P. Carpio, Cuenca, 5-08-02 (paréntesis nuestro).

También ponía en evidencia la debilidad de la organización social: el PDL resultaba convincente para la comunidad, pero "no existen las actorías sociales" capaces de impulsar esta iniciativa. Por ello, en los dos casos mencionados, "apoyaron el plan, pero no han exigido su ejecución"¹²⁹. Este aspecto trae a colación otro que podría explicar esta actitud: su carácter de artefacto cultural extraño a la vida de esos pueblos. En efecto, el PDL es un instrumento de inducción de la modernidad en contextos socioeconómicos y políticos pre-modernos. ¿Cómo evitar su carácter postizo?

La planificación estratégica sí puede ser postiza a una realidad política local. Habría que tratar de hacerle menos rígida, más correspondiente a las prácticas locales y no tanto en la perspectiva de la modernidad. Además, dado que son inducciones, requerirían procesos más largos de acompañamiento¹³⁰.

Fue otra de las lecciones aprendidas del proceso.

Lamentablemente, la ruptura del convenio con la ERPB no permitió cerrar el círculo de una experiencia que prefiguraba un nuevo estilo de intervención, con una perspectiva más estratégica, de carácter masivo y de base territorial. Faltó lo principal: la ejecución de los perfiles de proyectos, portadores de soluciones a los problemas identificados. En algunos casos Esquel pudo canalizar recursos para financiar algunos componentes productivos de los PDLs¹³¹, pero, en la mayoría quedaron trancos, lo cual afectó severamente la credibilidad de Esquel y las contrapartes entre las comunidades¹³².

G. Emergencia de otros PDHS regionales

El colapso del PDHS-Austro no canceló la decisión de Esquel de continuar impulsando propuestas de desarrollo sustentable en el país. En efecto, a raíz de su cierre, emergerían nuevos PDHS regionales: a fines de 1998 el de Napo y Sucumbíos que en 1999 adoptaría el nombre de PDHS de la Amazonía; en 1999 también nacerían los PDHS del Litoral y de la Sierra. No obstante, estos programas no emergieron de una propuesta orgánica, ni de una sistematización de las lecciones aprendidas de la experiencia anterior. Fueron, más bien, conjuntos de proyectos ejecutados en ciertas provincias de una región a los que se les dió

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Según Lucía Durán, en entrevista, 2-10-02.

¹³² Sobre el impacto experimentado por las contrapartes consta el testimonio de Yolanda Montalvo de la ACJ: "En 1998 estábamos trabajando en un plan de desarrollo que incorporaba perfiles de proyecto. Como estábamos elaborando PDLs hacíamos reuniones tripartitas (comunidad, ACJ y FE) que generaban expectativas. FE tuvo problemas de financiamiento con la ERPB y queda estancado el proyecto. Ofrecimos que vamos a hacer tal perfil, brigadas de seguridad, y no cumplimos. Fue tremendo. Tuvimos una gran frustración como institución. Ahí empezamos a perder credibilidad como institución. Fue nuestro desaliento con FE" (Entrevista, Quito, 26-09-02).

el nombre de programas. Aunque, ciertamente, sus objetivos siguieron la línea de desarrollo sostenible propuesta por el PDHS-Austro, orientándose a mejorar la calidad de vida de las poblaciones más pobres de dichas regiones, impulsando, especialmente, proyectos productivos generadores de ingresos¹³³.

Sus orígenes también fueron diversos: el PDHS-Amazonía se constituyó a partir de un proyecto ejecutado por el FEPP en las provincias de Napo y Sucumbíos, al que en 1999 se le agregaron dos proyectos¹³⁴; el PDHS-Litoral nació de dos intervenciones en crisis orientadas a solucionar los problemas de poblaciones campesinas y urbano marginales damnificada por dos desastres naturales¹³⁵. Originalmente se denominó Programa de Reconstrucción y Asentamientos Humanos, pero en 1999 adoptó el nombre de PDHS-Litoral.

El PDHS de la Sierra, en cambio, tuvo sus orígenes en el programa Fondos de Apoyo a la Gestión Comunitaria (FAGC), que, a su vez, constituyó una derivación del Programa de Desarrollo Social (PDS). En 1995 la institución había decidido redefinir sus estrategias en cuanto al tipo de proyectos a apoyar, pasando de los "proyectos especiales comunitarios" (PEC) - típicos del PDS - a los "fondos de apoyo a la gestión comunitaria" (FAGC)¹³⁶, que propiciaban "el manejo de recursos por las mismas comunidades participantes", determinándose 9 proyectos "que podrían funcionar con este carácter"(FE,noviembre1995:14,19). Así, bajo este paraguas se aglutinó el remanente de proyectos del PDS que continuaron ejecutándose en esta etapa, hasta 1999, año en el que el PFAGC pasó a denominarse PDHS-Sierra (FEE,1997:17). Los tres programas se enmarcaron en el estilo tradicional de intervención de Esquel. Asimismo, siguieron el modelo de intermediación ya descrito, estableciendo alianzas con contrapartes ejecutoras enmarcadas en normas y protocolos técnicos y financieros, cuyo seguimiento y evaluación correspondió al equipo técnico de Esquel¹³⁷.

¹³³ Los objetivos generales de estos programas fueron: "Promover el manejo sustentable de los recursos naturales en un medio frágil, trabajando con comunidades nativas y organizaciones de colonos, para mejorar las condiciones de bienestar, calidad de vida de estas poblaciones" (PDHS-Amazonía). "Mejorar la calidad de vida de los habitantes del Litoral, especialmente de los afectados por el Fenómeno del Niño, a través de proyectos integrales que mejoren la vivienda e infraestructura básica, y las posibilidades de empleo e ingresos para los habitantes" (PDHS-Litoral). "Propender al bienestar de comunidades apoyándoles en iniciativas de producción y comercialización de bienes, de fortalecimiento de sus organizaciones y de manejo sustentable del medio ambiente" (PDHS-Sierra) (s/a83,s/f:12,17,21).

¹³⁴ Los proyectos "Seguridad alimentaria en comunidades Secoya" y "Desarrollo económico social de las organizaciones campesinas de Shushufindi".

¹³⁵ El terremoto de Pujilí en 1997 y el fenómeno de El Niño que afectó al litoral ecuatoriano en 1997 también. Las poblaciones intervenidas fueron la comunidad "La Gloria" en Pujilí (Cotopaxi) en la sierra y el barrio Bastión Popular en Guayaquil.

¹³⁶ Los primeros consistentes en la dotación de fondos permanentes para la ejecución de planes comunitarios; los segundos, contribuciones únicas para satisfacer necesidades específicas. (Véase acápite "El diseño programático" en capítulo II de este trabajo).

¹³⁷ Específicamente a la DIPRO y a la DAF, pues, en este caso, no se constituyeron equipos técnicos especializados para su seguimiento y control.

¿Cuál fue su perfil de intervención? Estos tres PDHS regionales y el PFAGC ejecutaron en esta fase 22 proyectos. Su población meta fue, prioritariamente, mujeres e indígenas. Según ámbito, 13 (59%) correspondieron a sectores rurales, 5 (22.7%) a urbanos y 4 (18.18%) a ambos, evidenciándose una clara preferencia por lo rural, especialmente en los FAGC. La mayoría (18, 81.8%) se caracterizaron por su cobertura local. En cuanto a sus ejes y áreas, los proyectos se dispersaron en un sinnúmero de áreas sin registrar preferencia por ninguna¹³⁸.

¿Qué resultados generaron estas intervenciones? Los cuatro programas beneficiaron directamente a 31.601 personas, e indirectamente a 29.640. En términos económicos, intervinieron en 45 UPAS, se instalaron 394 huertos (comunales y familiares), 16 talleres artesanales, 1 microempresa, 1 unidad de comercialización, 4 estanques piscícolas, 2 viveros, 2 unidades de servicio turístico, y canalizaron 52 créditos revolventes por \$139.150 (Véase *Cuadro No. 18, Anexo 1*). De 22 proyectos, 6 (27.3%) indicaban que hubo una mejora de la producción y 4 (18.1%) un mejoramiento del ingreso. Asimismo, 9 (40.9%) registraron innovaciones tecnológicas, 6 (27.3%) iniciativas ambientales y 12 (54.6%) se orientaron al manejo sustentable de recursos naturales. En términos sociales, los cuatro programas capacitaron a 15.384 personas, a través de 329 eventos formativos. Adicionalmente, 14.552 personas fueron atendidas en salud. Por otro lado, se construyeron 27 infraestructuras y la totalidad de viviendas construidas en esta fase (27) correspondieron al PDHS-Litoral. Un total de 42 organizaciones fueron intervenidas, 14 fueron creadas, se promovió la creación de 2 redes y se propició la elaboración de 40 planes o proyectos de desarrollo.

¹³⁸ Véase Cuadros No. 109-115 (1995-1999) (población); 88-89 (cobertura y ámbito); 96-108 (ejes/áreas) Anexo No. 2.