

**NUEVE MODELOS DE  
INTERVENCION SOCIAL**  
**Esquel y el Tercer Sector en el Desarrollo**  
**(1990-2001)**

**Erika Silva Ch.**

**Informe de Consultoría preparado a solicitud de Fundación Esquel.  
Quito, 18 de agosto, 2003**

## Índice

<b>I.</b>	Modelo de intervención en crisis.....	4
	<b>A.</b> Una experiencia frustrante: los reasentamientos de Guanchùn y LLacao: 4;	
	<b>B.</b> Del paternalismo a la responsabilidad ciudadana: los proyectos con el Barrio María Auxiliadora: 12	
<b>II.</b>	Modelo de intervención integral .....	24
<b>III.</b>	Modelo de empoderamiento .....	33
	<b>A.</b> Con mujeres indígenas: el caso de las tejedoras de Tixàn: 33	
	<b>B.</b> Con mujeres campesinas: el caso de las toquilleras de Sigsig: 47	
<b>IV.</b>	Modelos de concertación social.....	55
	<b>A.</b> El Foro de la Ciudadanía: 55; <b>B.</b> El Foro de la Juventud: 62; <b>C.</b> Los Diálogos Ciudadanos: 78; <b>D.</b> Los diálogos sobre seguridad social: 83; <b>E.</b> Los Foros de Interès Ciudadano: 84	
<b>V.</b>	El Modelo de Igualdad de Oportunidades .....	89
	<b>A.</b> El Fondo para la Paz, la Educación y el Desarrollo: 89; <b>B.</b> El Programa de Promoción al Talento Juvenil: 92	
<b>VI.</b>	El Modelo de Desarrollo Sustentable.....	100
<b>VII.</b>	Modelo de Reintegración Social.....	107
<b>VIII.</b>	Modelo de Inversión en Riesgo .....	119
<b>IX.</b>	Modelo de Incidencia en políticas públicas .....	130
	<b>A.</b> La acción en derechos sexuales y reproductivos: 130; <b>B.</b> El proyecto “Transparencia con el Municipio Rumiñahui: 149	
<b>X.</b>	Bibliografía .....	159

## Introducción

Este trabajo forma parte de la sistematización de la experiencia de once años de acción de Fundación Esquel. Además de la reconstrucción de la saga institucional<sup>1</sup>, la fundación propuso la sistematización de 12 proyectos relevantes a partir de los cuales se pudiese profundizar el análisis de la experiencia. Era una tarea compleja pues había que escoger entre una enorme cantidad de proyectos que, por aquel entonces, ni la misma institución conocía exactamente su número. Solo se sabía que eran "más de 300".

El escogitamiento de estos casos arrancó en el taller inicial de aprobación del diseño en el que se aprovechó para fijar colectivamente los criterios de selección de los mismos. Además de aquellos "de cajón"<sup>2</sup>, se planteó seleccionarlos en base a una "tipología de lecciones" por aprender elaborada a partir de preguntas hechas por el colectivo a 48 proyectos considerados como los más relevantes<sup>3</sup>. Luego de ello vendría la fase de lectura de los cientos de proyectos<sup>4</sup> y la pre-selección por parte de la consultora, para finalmente proceder a su selección definitiva en un nuevo taller participativo que se llevó a cabo el 15 de marzo del 2002<sup>5</sup>. Los doce casos seleccionados correspondieron a 37 proyectos implementados directamente o a través de contrapartes en sus tres fases de vida institucional, equivalentes a

---

<sup>1</sup> Véase Erika Silva:2003.

<sup>2</sup> Tales como, áreas, modalidades, cobertura, población objetivo e impactos que se consideraron como criterios de selección. Más adelante se añadirían los siguientes criterios: 1) relevancia de la experiencia; 2) debería representar las distintas fase de evolución institucional; 3) posibilidades de abstraer modelos de intervención; 4) trascendencia nacional o internacional. (Véase s/a, "Tercer taller. Proceso de sistematización de la experiencia de Fundación Esquel" (mimeo, 15 de marzo, 2002), p. 1.

<sup>3</sup> La tipología abarcaba 16 lecciones por aprender. Estas eran: 1) Mediación político-partidista; 2) Alianzas y campañas en contexto de crisis; 3) Modificación de las relaciones de poder; 4) Creación de estructuras participativas; 5) Viabilidad de estrategias externas de desarrollo local; 6) Sostenibilidad y aportes metodológicos; 7) Esquel como mediadora de la cooperación internacional para impactar en políticas públicas; 8) Compatibilidad de la empresa social y la rentabilidad económica; 9) Riesgos y beneficios de alianzas. Relación costo-beneficio para Esquel; 10) Expansión e institucionalización de un proyecto a escala; 11) Cómo se han generado impactos productivos ambientalmente sostenibles; 12) cómo se manejan las relaciones interculturales y la diversidad; 13) Cómo salir de una situación de exclusión hacia una buena posición empresarial; 14) Estrategias de intervención con sectores juveniles excluidos en ambientes de violencia; 15) ¿Tenemos una estrategia definida en formación ciudadana? ¿Funciona y es eficiente? 16. Continuidad en colaboración institucional y éxito de proyecto. (Véase, s/f2,ps 2-3)

<sup>4</sup> Tarea realizada por Gustavo Ayala, asistente de investigación.

<sup>5</sup> Véase s/a, "Ayuda Memoria del III Taller para seleccionar definitivamente los 12 proyectos a profundizarse" (mimeo, s/f3) Los proyectos seleccionados fueron: Programa de reasentamientos humanos productivos en Guanchun y Llacao (Azuay), Modelo de Salud Vivir (Pichincha), Tejedoras Unión Inka Atahualpa (Chimborazo), Apoyo a la organización y comercialización artesanal de las toquilleras María Auxiliadora (Azuay), Desarrollo Integral del Barrio María Auxiliadora (Guayas), DUTRAEC (Pichincha), Transparencia (Pichincha), Ecoturismo en Napo (Napo), Pandillas: una apuesta por la esperanza (Guayas), Adolescencia, Salud Sexual y Reproductiva (Azuay, Cañar, Loja y El Oro), los programas de becas de FE y sus iniciativas de promoción de foros ciudadanos.

una muestra del 10% del total de 369 proyectos que hoy se conoce Esquel auspició en su trayectoria.

La sistematización de estos proyectos ha permitido identificar nueve modelos de intervención, entendiéndose como tales, ciertos arquetipos de acción social en función de determinados objetivos, tipo de población meta, condiciones de operación y resultados obtenidos. Estos nueve modelos son los siguientes: 1) M. de Intervención en Crisis; 2) M. de Intervención Integral; 3) M. de Empoderamiento; 4) M. de Reintegración Social; 5) M. de Concertación Social; 6) M. de Desarrollo Sostenible; 7) M. de Inversión en Riesgo; 8) M. de Igualdad de Oportunidades; y 9) M. de Incidencia en Políticas Públicas.

A continuación veremos la especificidad de la experiencia de cada uno de ellos.

## I. Modelos de intervención en crisis

**La *intervención en crisis* es un tipo de acción emergente, no planificada, suscitada por hechos o acontecimientos súbitos y excepcionales de índole natural o social.**

En la experiencia de Esquel, dos proyectos seleccionados ilustran ese tipo de intervención: *Reasentamientos Humanos en Guanchún y Llacao* (Azúay, 1993) y *Desarrollo Integral del Barrio María Auxiliadora* (Guayaquil, 1998). Su saga ilustra cómo un patrón de inicio semejante puede derivar en muy distintas modalidades de solución de los problemas que se pretende resolver. Veamos qué variables marcaron la diferencia.

### A. Una experiencia frustrante: los reasentamientos de Guanchún y Llacao

#### 1. Antecedentes

El 29 de marzo de 1993, se desencadenaba en las provincias australes de Azúay y Cañar lo que se conocería con el nombre de "el desastre de La Josefina": el deslizamiento de 24 millones de m<sup>3</sup> de material pétreo del cerro Tamuga sobre el cauce del río Paute, bloqueándolo y reteniendo 190 millones de m<sup>3</sup> de agua, cuyo desfogue, a mediados de abril, produjo la destrucción total de 1.300 has de cultivos, 20 kms de carretera, infraestructura, viviendas y poblados afectando a 20.000 personas de las cuales 2000 (400 familias) fueron damnificadas (FH,1993:1passim)<sup>6</sup>. El desastre afectó especialmente a los caseríos de la

---

<sup>6</sup> Un documento presenta los siguientes indicadores de la tragedia: "70 personas muertas y/o desaparecidas..., 2000 personas afectadas directamente, el 96% ha sido evacuado; 400 familias damnificadas, 380 viviendas campesinas destruidas, 200 villas rediseñadas destruidas, 1000 has de terreno inundadas, 40 kms de carretera asfaltada destruida, 20 caminos vecinales, fábricas, instalaciones agropecuarias, puentes, central termoeléctrica y otras destruidas.....Se estima que la zona en peligro comprende una superficie de 1300 has de cultivo y una población de 20.000 personas que tendrían que ser evacuadas" (FH,1993:1-3).

parroquia San Cristóbal<sup>7</sup>, una de las más deprimidas del país<sup>8</sup>, pero con un espacio natural de alta biodiversidad, compuesta en su mayoría por poblaciones de extrema pobreza que vivían combinando la producción agrícola (minifundista), artesanal (tejidos, cerámica y paja toquilla) y el trabajo asalariado (construcción y agro), caracterizada, además, por su gran diversidad cultural (FH,1993:1-3; FH,s/f43:2; s/a161,s/f:2-3).

Frente a la tragedia, la Curia, encabezada por Mons. Alberto Luna Tobar, lideró la conformación de la Unidad Coordinadora de Reconstrucción del Austro (UCRA), constituida por organizaciones de la sociedad civil y el Estado locales, a la que se integraría una aliada de Esquel, la Fundación Habitierra (FH) con experiencia acumulada en el área de asentamientos humanos<sup>9</sup>, y a la que se le encargaría (en cooperación con otra ONG, Justicia y Paz) la atención a los damnificados de dicha parroquia (Astudillo,s/f:1; FH,1993:4-5). La emergencia generaría la solidaridad de numerosas entidades públicas, privadas e internacionales<sup>10</sup>. Una de las primeras en movilizarse fue Esquel<sup>11</sup>, que convocó a la solidaridad nacional con el Austro<sup>12</sup>, y consiguió dinero, víveres, medicinas y vituallas para los desplazados. De inmediato se puso en contacto con FH para una intervención más sostenida a través de un proyecto orientado a beneficiar a los damnificados de la parroquia San Cristóbal, que se desenvolvería en dos fases: una primera, de marzo a septiembre de 1993, fase de aproximación al terreno y diseño de la propuesta; una segunda de septiembre en adelante, orientada a su ejecución.

## **2. Primera fase: aproximación al terreno y diseño de la propuesta**

Las primeras acciones de FH durante las primeras semanas del desastre, se encaminaron a un reconocimiento de la parroquia para evaluar la magnitud de los daños,

---

<sup>7</sup> Los caseríos de Tamuga, La Josefina, Aguas Saladas, Guanchún, La Victoria y El Descanso. La zona se ubicaba en las coordenadas latitud 02 grados, 09 minutos S. y longitud 79 grados, 09 minutos W. Los valles afectados se localizaban entre los 2.200 y 2.400 msnm (FH,s/f43:2; FH,1993:1-3).

<sup>8</sup> Según el mapa nacional de pobreza elaborado por el MBS (antes de 1993), la parroquia San Cristóbal era una de las más deprimidas del país con un 68% de desnutrición infantil, así como con tasas altas de morbilidad. La zona se caracteriza por su aridez, el predominio del minifundio (menos de una hectárea por familia) y un índice elevado de migración masculina (desde los 14 años) (s/a161,s/f:2).

<sup>9</sup> FH se especializaba en desarrollo de líneas metodológicas en las áreas de participación y autogestión comunitaria; investigación y revalorización de tecnologías andinas (en tierra para la construcción); programas alternativos de vivienda (FH,1993,4-5).

<sup>10</sup> Organismos internacionales como UNICEF, Ayuda Popular Noruega, NORAD, Cultural Survival (Canadá), entre otros, que cooperarían con FH financiando algunas actividades y proyectos, según constan en las fuentes consultadas.

<sup>11</sup> Según Pedro Zeas, en entrevista, Quito, 11-12-02.

<sup>12</sup> Esquel había iniciado a mediados de marzo la campaña *Dale tu Mano al Ecuador* que cambió de giro frente al desastre. Sobre esto véase el capítulo III, acápite C.2 de este libro.

ubicar residencias emergentes para los damnificados y elaborar un diagnóstico preliminar. Por medio de reuniones generales, entrevistas a individuos, talleres y grupos focales con los afectados se establecieron sus pérdidas y necesidades y se diseñaron estrategias de acción sociales y espaciales. En esos momentos la situación de la gente era de una precariedad económico-social extrema, a la que se agregaba el "estado de shock" por sus pérdidas humanas y materiales y su dispersión ocasionada por el violento desarraigo de su hábitat natural (s/a161,s/f:2-3). Así pues, las acciones iniciales se encaminaron a unir a la población y buscar alternativas conjuntas, organizándose cinco grupos de trabajo que se atearon en responder preguntas en torno a su identidad individual y social, sus emociones, sus valores, su autoestima y sus potencialidades. Fue en ese proceso participativo, de "comprensión ... de la realidad (por) ... los afectados", que FH desarrolló la idea del proyecto. La Curia le había asignado dos zonas como su área de intervención: la parroquia de LLacao, un área de 10.5 has situada a 2.500 msnm y a 10 kms al norte de Cuenca, "con pendientes pronunciadas y suelos semiáridos"; y el sector de Guanchún en la parroquia San Cristóbal, situado a 2.340 msnm y a 18 kms al noreste de Cuenca, con una extensión de 27 has y "pendientes muy pronunciadas y suelos áridos" (FH,1993a:2-6). Habitierra presentaría la idea a Esquel y con su cooperación elaboraría la propuesta definitiva que estaría lista para mayo de 1993<sup>13</sup>.

#### **a. Una propuesta integral**

Partía de una premisa: la tragedia había roto el equilibrio entre población, espacio natural y espacio construido por lo que su acción se encaminaría a restaurar el equilibrio entre población y medio ambiente. En ese espíritu, su objetivo general se orientaba a construir "reasentamientos humanos integrales" en los que población, medio ambiente natural y construido guarden un equilibrio permanente, que garantice la satisfacción plena de las necesidades de las generaciones actuales y futuras en condiciones dignas (FH,1993a:8)<sup>14</sup>. Sus supuestos teórico-metodológicos eran: a) un paradigma de desarrollo espacial determinado por el territorio y la cultura andinos; b) enfoque participativo orientado a la apropiación del proceso por parte de la población; c) enfoque de género en sus proyectos, estrategias y actividades (s/a161,s/f:1). El modelo de intervención era de un pueblo integral sostenible. Lo que hoy se llamaría un modelo sistémico de pueblo nuevo. Parte de la idea de trabajar todos los aspectos de un pueblo, no solo el constructivo. Hay cinco elementos que constituyen un pueblo nuevo: ecológico, territorial, económico productivo, físico espacial y socio-cultural. Queríamos abordarlos integralmente para construir un modelo sostenible de desarrollo<sup>15</sup>.

Desde este enfoque integral y sustentable, el reasentamiento sería el eje de la reconstrucción,

---

<sup>13</sup> Según Pedro Zeas, en entrevista, Quito, 11-12-02.

<sup>14</sup> Sus objetivos específicos: conocer los impactos del desastre para planificar un diseño territorial, construir viviendas dignas y promover el manejo autogestionario del reasentamiento (FH,1993a:9).

<sup>15</sup> Entrevista a Pedro Zeas, Quito, 11-12-02.

articulando gradualmente siete tipos de proyectos<sup>16</sup> y orientándose al fortalecimiento comunitario. Se aplicaría una metodología participativa y sus estrategias serían participación, capacitación y organización. Se construirían viviendas de tierra con tecnología tradicional en base a formas tradicionales de trabajo comunitario (reciprocidad, solidaridad, ayuda mutua). La tecnología sería transferida y estaría orientada a optimizar recursos internos y externos (FH,1993:4-6). Sus beneficiarios serían 90 familias damnificadas (450 personas) en condiciones de extrema pobreza. Dada la dispersión de dicha población, la promoción organizativa era importante y requería la creación de espacios de participación comunitaria para garantizar la apropiación de los proyectos (s/a161,s/f:3). El plan de acción contemplaba el desenvolvimiento del proyecto en tres fases: 1) preparación: organización de los damnificados, estudios técnicos y capacitación en producción de materiales de construcción; 2) construcción de vivienda y obras de infraestructura básica; c) generación y ejecución de proyectos sociales y productivos (FH,1993:7-8). Para Pedro Zeas, su mentalizador, "fue un proyecto totalmente viable"<sup>17</sup>.

### **3. Segunda fase: la frustración de un sueño**

#### **a. Los primeros pasos**

El 9 de septiembre de 1993 se sellaba una alianza entre la Iglesia (Arquidiócesis de Cuenca) y dos ONGs (FE y FH) con la firma de un convenio de cooperación para la ejecución del proyecto *Reasentamientos Humanos y Productivos en Guanchún y LLacao*, que formó parte del portafolio de proyectos del PPDS (2da fase) de FE. La primera actividad sería la elaboración de estudios técnicos de factibilidad territorial para la construcción de las obras de infraestructura por un monto de S/.11 millones (\$5.731,25)<sup>18</sup>, a cargo de FH. Esta constituyó un equipo compuesto por 5 técnicos<sup>19</sup>. Según P. Zeas, FH realizó "un trabajo voluntario" sin recibir "un solo centavo para sus gastos administrativos y técnicos"<sup>20</sup>. Desde Esquel, la intervención siguió el modelo de intermediación bajo el control de la DIPRO. "El rol de Esquel era fundamental: de levantamiento de fondos". Además, "apoyaba desde afuera en la conceptualización, ejecución y en la parte administrativa"<sup>21</sup>. Durante la primera etapa, Esquel

---

<sup>16</sup> de construcción de vivienda y obras de arquitectura comunitaria; de dinamización de recursos locales y optimización de recursos externos; de capacitación-producción de materiales de construcción; manejo de asentamientos; promoción de la mujer; diseño de servicios básicos; recuperación y producción agroecológica (FH,1993a,10passim).

<sup>17</sup> Entrevista, Quito, 11-12-02.

<sup>18</sup> Según la tasa promedio del dólar en ese año: \$1.919,30 (Véase BCE-DGE:2001).

<sup>19</sup> Dos arquitectos, 1 ingeniero civil, 1 maestro mayor y 1 coordinador social.

<sup>20</sup> Entrevista, Quito, 11-12-03.

<sup>21</sup> Entrevista a P. Zeas, Quito, 11-12-03.

administraría directamente S/.200 millones (\$104.204,66)<sup>22</sup> donados por el diario *Hoy*, desembolsados contra entrega de informes trimestrales. Posteriormente, la Arquidiócesis, que encabezaba la UCRA y, por ende, centralizaba la administración de las donaciones para las obras emergentes, sería la encargada de las transferencias. Pero, al frente de la UCRA habían puesto a un profesional cuyo perfil, al parecer, no era el más idóneo para las tareas de reconstrucción emergente, lo que, a la larga, ocasionaría problemas<sup>23</sup>.

En realidad, desde antes de la firma del convenio se habían evidenciado contradicciones entre la Curia y FH: cuando aquella compró los terrenos en donde se reasentarían los damnificados (aproximadamente en agosto de 1993), FH se opuso "porque técnicamente no reunían condiciones"<sup>24</sup>. En todo caso, a ella le adjudicarían "dos terrenos y 79 familias" a ser reasentadas<sup>25</sup>. Sería sobre esos terrenos que se realizarían los estudios de factibilidad territorial, que concluyeron en noviembre de ese año y se orientaron a determinar las características ecológicas de los terrenos, su aptitud para construcción de vivienda y obras de infraestructura, los recursos hídricos, eléctricos, vías de acceso y las medidas de seguridad a ser tomadas para prevenir riesgos materiales (FH, 1993a: 13passim; B.Salazar, noviembre8, 1993:1-2).

Para el 8 de noviembre de 1993, además, había concluido la selección de los damnificados adjudicatarios de vivienda.

Todo el proceso de selección y calificación lo hacía la Curia en base a un censo mediante el cual se los calificaba. También hubo grupos de familias que se reunieron y decidieron asentarse en un determinado sitio<sup>26</sup>.

Según indican los informes, en este proceso jugaría un importante papel el parentesco y la vecindad previas, orientando la conformación de los primeros núcleos de pobladores de los asentamientos a los que se irían sumando otros damnificados (Salazar,nov1993:4-5; s/a161,s/f:2-3). El número de beneficiarios definitivos fue de 380 (198 en Llacao y 182 en Guanchún a ser reasentados en 40 viviendas en el primero y 39 en el segundo. Del total de familias el 34% estaba constituida por jefaturas femeninas (FH,julio1994:1).

## **b. La construcción de viviendas**

---

<sup>22</sup> Dato proporcionado por Betsy Salazar en entrevista, Quito, 15-12-02. Cambio promedio de S/.1.919,30 por dólar (BCE-DGE:2001).

<sup>23</sup> "Pusieron a un médico al mando de la Unidad de Reconstrucción. ¿Cómo podía caminar a cargo de un médico? Hubo mucha corrupción", según Pedro Zeas, en entrevista, Quito, 11-12-02.

<sup>24</sup> Según Pedro Zeas, en entrevista, Quito, 11-12-02. Según él también "hubo corrupción: se pagó más de lo que costaba" (Ibid.)

<sup>25</sup> Entrevista a P. Zeas, Quito, 11-12-03.

<sup>26</sup> Entrevista con P. Zeas, Quito, 11-12-03.

Comenzó con el levantamiento topográfico integral de las zonas. El 8 de octubre de 1993 se inició el movimiento de tierras en LLacao; 20 días después en Guanchún. La alianza había tratado de incorporar a las FFAA, solicitándoles el aporte de maquinaria, cuestión que nunca se cristalizó, por lo que tuvo que contratarse maquinaria a un costo de S/.42'985.000 (\$22.396,20). Dada la irregularidad topográfica hubo que hacer obras no previstas (terraceo y plataformas) que encarecieron su costo. Este proceso finalizó hacia fines de febrero de 1994, habiéndose removido un total de 28.300m<sup>3</sup> de tierra (FH,julio1994:2-3).

Mientras tanto, en noviembre se había iniciado la autoconstrucción de viviendas y los talleres de capacitación para la elaboración de materiales de construcción. El enfoque participativo del proyecto preveía la movilización solidaria de los damnificados en la construcción de las viviendas (Oficio,nov11,1993). Sin embargo, eso no sucedió.

La gente damnificada tenía que trabajar para comer, y toda la gente damnificada que trabajó en la construcción de casas fue pagada.

El 7 de enero de 1994 se firmaba otro convenio entre FE, FH y la Curia para el montaje de dos talleres productivos de materiales de construcción (con potencialidad de constituirse, hacia el futuro, en empresas comunitarias) por un monto de S/.155 millones<sup>27</sup> (\$80.758,61). El 7 de febrero empezaría a operar en LLacao con la producción de 4.500 adobes (3 turnos) y en Guanchún arrancarían desde el 28 de febrero produciendo 2.800 adobes (2 turnos). La capacitación en producción de adobes y construcción (estructuras, paredes, dinteles y marcos) la realizó FH mediante talleres *in situ*<sup>28</sup>.

A estas alturas el proyecto experimentaba algunas dificultades: falta de provisión de energía eléctrica, problemas de abastecimiento de agua y pésimo estado de las vías de comunicación lo cual dificultaba el aprovisionamiento de materiales. Para resolverlas se habían hecho gestiones ante las entidades públicas respectivas desde el inicio del proyecto, pero eran atendidas tarde, mal o nunca. El 18 de febrero recién se instaló la electricidad que funcionó, mientras tanto, con conexiones clandestinas; hacia fines de febrero se solucionaría el abastecimiento del agua, y, en cuanto al mal estado de las vías, nunca se atendió dicha solicitud. A esto había que sumar el "problema fundamental": la falta de mano de obra tanto para la construcción como para la producción de materiales, que se agudizaba por la competencia de las empresas constructoras. Adicionalmente, se registraba una falta de cooperación de los dirigentes de LLacao (s/a162,s/f:1-7). Un último problema, evidenciaba la profundización de las diferencias entre el estilo de manejo de la Curia y el de una ONG:

Había un paternalismo terrible de la Curia que hizo que la gente se vuelva muy cómoda. Eso generó en la población la idea de que solo tiene derechos y no deberes. La gente nunca trabajó gratis para nosotros. No quería hacer nada<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> De los cuales Esquel aportó con el 93.5%, S/10 millones FH y la Curia: en especies y servicios.

<sup>28</sup> Se capacitó en desagües, instalación para la evacuación de aguas servidas, plástico, muros, dinteles, marcos, soleras, cimbrales, tirantes, entablados, teja, estructura de mesones de cocina (FH,julio1994:10).

<sup>29</sup> Entrevista con Pedro Zeas, Quito, 11-12-02.

Todo ello, a pesar que, desde noviembre de 1993, FH se había aliado con *Justicia y Paz* en un proyecto orientado a fortalecer la organización, la participación y consolidar las relaciones de la parroquia con los asentamientos, mediante talleres de capacitación con una metodología experiencial-vivencial especialmente orientados a promover la participación de las mujeres y los jóvenes. Al menos se había logrado organizar el trabajo de las mujeres en los comedores y constituir dos equipos de comunicación con "jóvenes muy motivados" que trabajarían en la producción de un periódico comunitario que se perfilaría como "eje de otras formas de comunicación" hacia el futuro (s/a161,s/f:7-10).

Para mantener la estabilidad de la mano de obra se instalaron desde febrero/94 dos comedores populares<sup>30</sup> (en la perspectiva de que más adelante generasen actividades económicas laterales, dinamizadoras de la economía local: huertos, cría de animales menores, producción agroecológica), que vendían almuerzos a precios simbólicos a aproximadamente 100 trabajadores de la construcción y que funcionaban combinando el trabajo asalariado de 4 a 5 mujeres de cada asentamiento y el trabajo voluntario de las familias según turnos, que fue establecido obligatoriamente dada la falta de colaboración inicial. La recaudación servía para el pago de la administración y la compra de alimento. A la larga, estos coadyuvarían a mantener la estabilidad laboral, fomentar la participación, el trabajo en equipo de las mujeres y la visibilización de su rol social, lo que abonaría en la consolidación de los asentamientos (s/a163,s/f:1-3). Este proyecto también incluyó la construcción y funcionamiento de dos Centros de Cuidado Infantil (CCI) cuyo objetivo era atender a 65 niños menores de 6 años por la mañana y por la tarde dar apoyo extraescolar a estudiantes (s/a164,s/f:1-3).

Hacia febrero de 1994 la construcción de viviendas tenía 84 días de desfase debido a los problemas mencionados y a la realización de obras adicionales no previstas. Para fines de ese mes un informe indicaba que se había realizado el 100% de las obras previstas (excavación, cimentación, fundición de pisos, instalaciones sanitarias), registrándose solo el 19.6% de avance en el levantamiento de paredes. El 24 de junio de 1995 se entregaban los estudios eléctricos de los dos asentamientos que serían ejecutados por la Empresa Eléctrica Regional Centro Sur S.A. y para julio de 1994 se había finalizado casi el 100% de la obra estructural y se había iniciado la fase de terminados de las 79 viviendas (FH,julio94:17).

### **c. Dificultades dentro de la alianza**

En marzo de 1994 empezaban a evidenciarse los problemas de desembolsos de la Curia a FH que para mayo se habían agravado, en medio de "broncas entre socialcristianos y socialdemócratas en la UCRA, y nosotros en medio de ellos, como sánduches"<sup>31</sup>. Un oficio de FH a Monseñor Luna del 23 de mayo de 1994 daba cuenta de la difícil situación económica

---

<sup>30</sup> El 1 de febrero de 1994 FE, FH y la Curia firmaban el tercer convenio de cooperación para ejecutar dos comedores populares a un costo de S/.36'200.000 (\$18.861), de los cuales FE aportó \$15.318,10 (81.2%) y FH: \$3.542,96 y la Curia: terreno y servicios (Convenio, febrero1,1994).

<sup>31</sup> Entrevista a P. Zeas, Quito, 11-12-03.

debido al retraso en los desembolsos, costos indirectos no previstos y el impacto de la inflación en los precios de los materiales, lo que le había obligado a FH a despedir personal, impeditándole cancelar a los proveedores (Oficio, mayo 1994). Ello ocasionaría la primera paralización de la obra durante un mes, volviendo a paralizarse el 15 de julio de ese año. En realidad, la obra sufriría cinco paralizaciones adicionales "de dos, tres y seis meses que sumaron como doce meses", al parecer, por un manejo poco transparente de las donaciones por parte del encargado de la UCRA<sup>32</sup>. Ello no pasaría desapercibido en el medio local que les "cayó con prensa y todo"<sup>33</sup>. A esto habría que añadir un aspecto más de fondo:

Hubo un cambio de propósito de la Curia sobre los asentamientos. Ella priorizó la construcción ... Tenían otra política. De la propuesta nuestra pasaron a un asunto de contratistas, centrándose en la construcción<sup>34</sup>.

Este divorcio de enfoques en el seno de la alianza desvirtuaría el propósito original y el modelo integral del proyecto:

Además de las paralizaciones en las obras de la construcción, los otros proyectos en ejecución (comedores populares, CCI) también evidenciaban dificultades: para septiembre ya no se contaba con recursos para concluir la construcción del CCI y sus mentalizadores se habían percatado que los comedores no podrían derivar en empresa al no registrarse un mercado local para dichos servicios. Por su parte, los talleres de producción de materiales de construcción "se paralizaban cuando se paralizaba la construcción"<sup>35</sup>. Y los otros proyectos: productivos y sociales, planes de manejo, taller de terminados de madera para la construcción, nunca se ejecutaron. Recién en 1996 se entregarían las 79 viviendas de 62 m<sup>2</sup> y de un piso, aunque sin sus respectivos acabados (enlucidos, pisos). La inversión total fue de, aproximadamente, S/.700 millones (\$283.632,77)<sup>36</sup>. "Hoy las casitas están, son lindísimas y la gente ha hecho espacios comunales", dice Betsy Salazar<sup>37</sup>. Pero, para Pedro Zeas, fue una experiencia frustrante. De lo que habíamos propuesto, a lo que hicimos y cómo terminamos. Terminó siendo un contrato de construcción<sup>38</sup>.

---

<sup>32</sup> "...por corrupción, porque a otros no les paralizaron. El Dr. Montesinos dirigía la unidad. Como no le pasábamos bajo la mesa nada, nos pusieron en la cola. Luego, el Dr. Montesinos huyó para que no le cojan preso" (Entrevista con Pedro Zeas, Quito, 11-12-02). Betsy Salazar corrobora esto: "Cuando le tocó dar la plata a la Curia, el Dr. Montesinos hizo malos manejos" (Entrevista, 15-12-02).

<sup>33</sup> Entrevista con P. Zeas, Quito, 11-12-02.

<sup>34</sup> Entrevista a P. Zeas, Quito, 11-12-02.

<sup>35</sup> Entrevista a P. Zeas, Quito, 11-12-02.

<sup>36</sup> Valor promedio del dólar entre 1993-1996: S/2,467,98 (BCE-DGE:2001).

<sup>37</sup> Entrevista con Betsy Salazar, Quito, 15-12-02.

<sup>38</sup> Entrevista con P. Zeas, Quito, 11-12-02.

#### **d. Las lecciones**

Este proyecto revela que un buen diseño es insuficiente para el éxito de un proyecto. Este precisa, además, de una alianza consistente, con idénticos propósitos y una filosofía común, sin la cual el mejor diseño fracasa. Por otro lado, su saga manifiesta la especificidad de una intervención en crisis: la dificultad de promover la participación de la población, ora por el shock emocional de los damnificados, o porque, en lo técnico "hay que proceder muy rápido"<sup>39</sup>, ora porque la gente debe resolver prioritariamente las urgencias de la subsistencia, o porque el paternalismo de instituciones y donantes tiende a reforzar la mentalidad asistencialista de los pobladores. Esto impone la necesidad de desarrollar metodologías específicas para tales intervenciones. Al respecto señala Pedro Zeas:

En emergencia, uno tiene que replantearse el paradigma de la reconstrucción. Pensar en la participación de la gente en la reconstrucción en la emergencia, es utópico. También hay que pensar en un asentamiento que dé nuevamente seguridad psicológica a la población. Hay que ver las cosas de manera más pragmática<sup>40</sup>.

No ser condescendiente con la corrupción fue otra lección aprendida: "Apenas vimos el primer acto de corrupción debimos habernos retirado, y no lo hicimos", testimonia uno de sus protagonistas<sup>41</sup>

### **B. Del paternalismo a la responsabilidad ciudadana: los proyectos con el Barrio María Auxiliadora**

#### **1. Antecedentes**

A inicios de 1997, el Fenómeno de El Niño<sup>42</sup>, estimado como el más fuerte en 118 años, golpeaba el litoral ecuatoriano, acarreado pérdidas materiales estimadas en \$2.000 millones. Para mediados de 1998 se calculaban 31.691 personas afectadas, 2.708 damnificados/as, 244 fallecidos y 52 desaparecidos; 7.461 viviendas estaban dañadas y 1.641 eran inhabitables en todo el litoral (s/a118,s/f:1). Ante esta situación Esquel no podía permanecer impasible. Originalmente, diseñó un proyecto para atender a los damnificados de

---

<sup>39</sup> Entrevista a P. Zeas, Quito, 11-12-02.

<sup>40</sup> Entrevista con P. Zeas, Quito, 11-12-02.

<sup>41</sup> Pedro Zeas, en entrevista, Quito, 11-12-02.

<sup>42</sup> Fenómeno de El Niño: "evento de aguas cálidas que se presenta ocasionalmente en las costas americanas del Pacífico Sur provocando notables cambios climáticos, entre ellos, fuertes lluvias e inundaciones". El Niño 1997-98 fue el más fuerte de los últimos 118 años. Véase Carmen Josse (Ed), La Biodiversidad del Ecuador (Quito: Ministerio del Ambiente, Ecociencia, UICN, 2001), citado por María Cuvi, 2001:146,n32.

toda la región que no resultó<sup>43</sup>, focalizándose en Guayaquil, en donde el fenómeno se había convertido en una gran amenaza, especialmente para los barrios urbano-marginales. En uno de ellos, *Bastión Popular*, a las inundaciones le seguiría el derrumbe del cerro.

Trescientas familias salieron a buscar refugio. La gente invadió la escuela, Iglesia y la guardería<sup>44</sup>.

Hacia febrero de 1998, y gracias a donaciones obtenidas por los sacerdotes salesianos que dirigían el *Centro de Educación Bartolomé Garelli* (CEBG), 70 familias damnificadas fueron reasentadas, en terrenos comprados en una área despoblada "sin luz, agua y transporte" denominada *Flor de Bastión*, situada a 2 kms de su barrio original<sup>45</sup>. El emergente asentamiento se conformaría por gente "bien pobre, de origen campesino", y por migrantes, algunos de los cuales se habrían "aprovechado de la situación", haciéndose pasar como damnificados<sup>46</sup>. En medio del desastre se habían ido configurando los nacientes "poderes" barriales:

En los albergues se hicieron nuevas familias. Se instauraron clanes que agrupan a varias familias: los Yaguales, Peñafiles, Reyes. Son sobresalientes. Su peso es el bulto, la cantidad<sup>47</sup>.

Oportunismo y dominio clánico como respuestas de la gente a la agudización de su situación de pobreza, serían ingredientes que jugarían un rol en el desarrollo del emergente barrio.

## **2.El contacto con Esquel: la construcción de la escuela**

El nuevo barrio adoptaría el nombre de María Auxiliadora y constituiría uno de los cinco barrios de Flor de Bastión. En él

... los chicos no tenían dónde estudiar. Me fueron a ver para que haga una escuela. Hice una escuelita de campaña, debajo de un árbol y se construyó una escuela de caña,

testimonia Hernán Rodríguez<sup>48</sup>. En julio de 1998, el CEBG se contactaba con FE "para que nos ayude a construir una escuela".

---

<sup>43</sup> Con un proyecto para la construcción de 120 viviendas en Guayas, Manabí y Esmeraldas (s/a118,s/f:2).

<sup>44</sup> Entrevista a Hernán Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>45</sup> La escuela más grande de la zona, regida por el sacerdote salesiano Hernán Rodríguez. Junto con el "Padre Chicho" (Pieluiggi Carletti) había conseguido la donación de un ciudadano francés con la que se compraron dos hectáreas "para darles lotes a los necesitados" en el sector de Las Iguanas de Flor de Bastión (Entrevista con H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02).

<sup>46</sup> "Recién habían llegado y se metían en las escuelas", testimonia Hernán Rodríguez, en entrevista, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>47</sup> Entrevista a Hernán Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>48</sup> Entrevista con Hernán Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

Ellos vinieron y se conmovieron. Vieron que era algo importante y decidieron apoyar. Les gustó la actitud de la escuela solidaria<sup>49</sup>.

Esquel se puso inmediatamente manos a la obra: consiguió donaciones de la ERPB y las empresas BellSouth y CORPESA, emprendiéndose la construcción de una escuela para 200 alumnos en base a mingas y trabajo asalariado de las familias damnificadas que se concluiría en septiembre de 1998, comprometiendo una inversión de \$59.773,80 (DIPRO, s/f:11). La escuelita, "hija del Centro Bartolomé Garelli", se denominaría María de Nazareth<sup>50</sup>. Fue así como se iniciaría la intervención de Esquel en esta zona que se prolongaría por espacio de cuatro años en los que apoyarían algunas iniciativas del CEBG. Institucionalmente, los sucesivos proyectos se adscribieron en 1998 al programa "Reconstrucción y Asentamientos Humanos", que en 1999 derivaría en el PDHS-Litoral, y, en el 2002 se fundiría en el PDHS.

### **3. Primera fase: una acción paternalista (1998-2000)**

La experiencia se desplegó en dos fases. Una primera, caracterizada por Hernán Rodríguez como "de acción paternalista, por la forma ... de relacionarse con la comunidad" en ese entonces por parte del CEBG, que predominó a pesar del "enfoque no paternalista" planteado por Esquel<sup>51</sup>, y que se extendió de 1998-2000, iniciándose, precisamente con la construcción de la escuela. Luego le seguirían un proyecto de vivienda y la instalación de una tienda y un huerto comunitario<sup>52</sup>. Veamos.

#### **a. El proyecto de vivienda**

Esquel tenía el proyecto de construir 100 viviendas en *Bastión Popular* habiendo conseguido el apoyo del diario *Hoy*, que había comprometido una donación de \$73.443 (DIPRO,s/f:12). La idea era que el Municipio de Guayaquil donase los terrenos y Esquel construyese las casas. A pesar de las gestiones, el Municipio no apoyó la iniciativa. Entonces, se vió la posibilidad de ejecutar el proyecto en el barrio María Auxiliadora. Allí, durante la emergencia, La F. Hogar de Cristo, con el apoyo otras entidades<sup>53</sup>, había donado 30 casas de caña que los damnificados habían armado en mingas. Con el nuevo proyecto se las convertiría en "casas de cemento, de 30 m<sup>2</sup>". La estrategia se orientaba a "que las familias construyan las casas en el menor tiempo posible (2 o 3 meses)" y que los interesados paguen

---

<sup>49</sup> Entrevista a Hernán Rodríguez, Guayaquil 28-08-02.

<sup>50</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>51</sup> Según H. Rodríguez, en entrevista, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>52</sup> En entrevista, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>53</sup> La fábrica de conservas "Guayas", el INNFA y el MBS.

su costo (S/.6 millones: \$1.101,65) a crédito por 5 años y "algo de gracia y algo de interés". Los recursos recuperados serían canalizados a otras familias para el mismo propósito<sup>54</sup>. Para "proveer de materiales de construcción a las viviendas: puertas, ventanas, estructuras metálicas en hierro", Esquel apoyó la construcción de un taller de metalmecánica, para lo cual se capacitarían a 12 jóvenes como técnicos<sup>55</sup>.

A inicios de 1999 empezaba la ejecución del proyecto que siguió el modelo de intermediación, con el CEBG como contraparte. El CEBG constituyó un equipo de tres personas compuesto por dos técnicos y un voluntario a los que se sumarían 60 trabajadores (dos por familia)<sup>56</sup>. Esquel realizaba el seguimiento técnico y financiero a través de la revisión de los informes periódicos y mediante visitas *in situ* realizadas por la DIPRO y la DAF. Los planes iniciales, sin embargo, se vieron frustrados por una conjunción de factores. En primer lugar, la crisis financiera de marzo de 1999, que paralizó el proyecto durante algunos meses por la congelación de sus fondos y la galopante devaluación del sucre<sup>57</sup>, durante la cual "la misma gente de acá nos robó cemento y piedra".

Luego hubo que revivirlo. Se hizo un desbarajuste. Ya los precios no eran los mismos. Las casas no se podían terminar con esos precios. Eso desmoralizó un poco a la gente<sup>58</sup>.

Para agosto de 1999 un oficio enviado por Cornelio Marchán a Jaime Mantilla indicaba un avance del 85% en la construcción, faltando completar aún 13 viviendas para la meta programada (Carta, agosto 99). Pero, adicionalmente, se presentó otro "inconveniente":

Durante un año la gente se acostumbró a vivir gratis. Cuando dejaron de ser damnificados empezaron a vivir otra vida. Luego, se les pide que paguen. Hubo resistencia. La gente decía 'Pero, si somos damnificados'. Fue muy difícil por el paternalismo<sup>59</sup>.

El paternalismo no se circunscribía a la población. También atravesaba al equipo técnico que, en el marco de la crítica situación económica se dividió en torno a la discusión sobre la elevación de la tasa de interés de los créditos contraídos para la construcción de las viviendas, con los que, además, se financiaban dos salarios. Frente a la propuesta de la elevación del

---

<sup>54</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>55</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02. "Las máquinas les dió la escuela (CBG) en comodato... Parte de las máquinas fueron recursos puestos como contraparte por la escuela..." (Ibid.)

<sup>56</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>57</sup> La tasa promedio del dólar en 1998 fue de S/.5446,40; en 1999 se duplicó a S/.11.894,80 por cada dólar y en marzo del 2000 se fijó en S/.25.000 por cada dólar (Véase BCE-DGE:2001).

<sup>58</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>59</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

interés al 35%, apoyado por los dos técnicos "que hicieron mayoría" dentro del equipo<sup>60</sup>, Hernán Rodríguez haría "mayoría con la gente" proponiendo "la tesis del no pago de la deuda hasta que FE haga la revisión del interés". Finalmente, se decidiría aumentar el 6% de interés a los préstamos<sup>61</sup>. Pero, hasta eso, había transcurrido más de un año. Con la dolarización "se redujo por completo la plata a recuperar" haciendo fracasar la estrategia original. Las 30 casas fueron entregadas formalmente en enero del 2001, "aunque sin algunos acabados" habiendo comprometido una inversión total de \$17.713,24<sup>62</sup>. Para ese entonces, de ese monto tan solo se había recuperado el 30%<sup>63</sup>.

Pero, la tesis del no pago acentuaría el asistencialismo de quienes, a dos años de sucedido el desastre, se seguían visualizando como "damnificados", lo cual se experimentaría con otro componente del proyecto. En efecto, junto con los recursos para vivienda Esquel había canalizado S/.50 millones (\$4.253,52) para proveer pequeños créditos orientados a financiar los emprendimientos de los trabajadores informales de la zona. En 1999 se otorgaron créditos de S/.1 millón (\$84) a 20 personas, de los cuales se recuperó "el 30% que se volvió a invertir".

La mayoría no pagó. Hay una informalidad total. La idiosincracia del guayaquileño y el paternalismo son causas del no pago<sup>64</sup>,

señala H. Rodríguez, quien reconoce que su "tesis del no pago", en el corto plazo se volvería como un *boomerang* contra el propio proyecto.

## **b. La tienda y huertos comunitarios**

Con la profundización de la crisis económica en marzo de 1999 "la gente no tenía plata para comer". Viendo la situación, en julio de 1999 el CEBG promovió la instalación de ollas populares "con el ánimo de compartir la comida".

Todos (unas 15 familias) ponían S/.1.000 (0,08 centavos de dólar). Compraban alimentos, una ecónoma cocinaba y otros ayudaban<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> "De los 6 millones de sucres, la gente tenía que pagar 15 millones. Yo me opuse" (Entrevista con H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02).

<sup>61</sup> Los moradores tendrían que pagar los 6 millones de sucres más el 6% de interés por sus viviendas (Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02).

<sup>62</sup> Según H. Rodríguez, S/.250 millones a la tasa promedio del dólar entre 1998-2001 (S/.14.113,73).

<sup>63</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>64</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>65</sup> Entrevista con H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

La carestía traería a colación un severo problema de los pobladores de los barrios marginales urbanos: su seguridad alimentaria. Se empezaría a gestar, entonces, un nuevo proyecto que se cristalizaría el 28 de enero del 2000, con la firma de un convenio entre FE e ITABSA, socio empresarial de Esquel, que donaría \$45.000 para la instalación de una tienda y de huertos comunitarios, orientados a garantizar, precisamente, la seguridad alimentaria de 435 familias del barrio María Auxiliadora<sup>66</sup>. El proyecto contemplaba, además, la capacitación en administración microempresarial<sup>67</sup> y agrícola, especialmente orientada a mujeres y jóvenes. El 28 de marzo del 2000 arrancaba su ejecución con la firma del segundo convenio entre FE y el CEBG<sup>68</sup>. El nuevo proyecto seguía el mismo modelo de intermediación: Esquel canalizaba recursos y realizaba un seguimiento y control periódicos, proporcionando asistencia técnica y financiera según la necesidad (s/a164, marzo-agosto00; s/a165, marzo-nov00).

El componente comercial arrancó con la construcción del local de la tienda en abril de ese año. Seguidamente "mediante sesiones de trabajo sobre mercadeo y nutrición", los profesores de la escuela capacitaron a tres personas seleccionadas para su manejo por sus conocimientos y experiencia en mercadeo. Hacia noviembre del 2000 la tienda estaba instalada, equipada y en funcionamiento, con un promedio de venta semanal entre \$300-350. Previa estimación del volumen de mercancías a ser vendidas en función del gasto familiar de las 435 familias participantes,

comprábamos los productos en el mercado mayorista y con distribuidores. Vendíamos de todo (abarrotes, carne, legumbres) a precio de mercado. No vendíamos colas, galletas, cervezas, para no competir con otras tiendas. Nuestro lema era "Comercializando entre Hermanos". Desarrollamos el programa de la "funda solidaria" con la que, por \$2 se vendía una funda de arroz, aceite, azúcar y avena<sup>69</sup>.

Para esa fecha la tienda se había constituido en "reguladora del precio" del mercado local "porque vendemos más bajo que el resto de tiendas", evidenciándose el resultado positivo de la intervención<sup>70</sup>. Y, aunque su objetivo no era el lucro, era sostenible pues con sus ingresos se mantenía el capital y se pagaba el salario de la despachadora. Sin embargo, el paternalismo dominante en esta primera fase llevó a que la tienda asumiese "los gastos de la olla popular, por lo que en la práctica la estaba subsidiando"<sup>71</sup>.

Paralelamente, en mayo del 2000 se había empezado a educar a las familias y a los

---

<sup>66</sup> En marzo de 1999 el Ing. Agr. Kléber Mejía hizo un proyecto para desarrollar huertos familiares para el Barrio María Auxiliadora (Mejía, marzo1999:1passim).

<sup>67</sup> Proporcionando conocimientos en contabilidad, presupuestos, servicio al cliente, control de calidad, inventarios, etc.

<sup>68</sup> Véase convenios FE-ITABSA y FE-CEBG.

<sup>69</sup> Entrevista con H. Rodríguez, Quito, 28-08-02.

<sup>70</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>71</sup> Entrevista con H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

jóvenes en la instalación de huertos familiares, que "conectó muy bien con lo que hacíamos". Para ello se había contratado al Ing. Agr. Kléber Mejía quien trabajaba con 20 estudiantes del octavo al décimo nivel de secundaria. "La intención también era cambiar el curriculum en ciencias naturales, lo que (más tarde) fue aceptado por la Supervisión de Educación".

Hicimos un huerto experimental...Los jóvenes se capacitaban en manejo de huertos, abono, e iban a sembrar a sus casas productos de autoconsumo: frutas, legumbres, hortalizas.

La primera cosecha del huerto comunitario dotó de alimentos a las ollas populares.

Para noviembre de 1998 se había definido el área de los huertos familiares y se habían ejecutado 15 talleres de capacitación orientados a los 20 participantes, que contaron con la cooperación de cinco estudiantes de agronomía de la Universidad de Guayaquil. "Para motivarles hacíamos concursos". También hicieron "giras de observación a la Península"<sup>72</sup>. Las familias también recibían capacitación *in situ*<sup>73</sup>.

Al concluir la ejecución de este componente, 20 familias se organizaron y solicitaron al equipo técnico un crédito de \$500 para sembrar 18 has de arroz y maíz que fue aceptado<sup>74</sup>. Pero, como resultado de El Niño la fertilidad de los suelos había aumentado a tal punto que la abundancia de la cosecha de arroz hizo bajar los precios generando una gran pérdida para las familias.

Como eramos el lado más flaco, esos \$500 no se recuperon. La mayoría de deudores se volvieron al campo, se desaparecieron. Esa fue una experiencia frustrante<sup>75</sup>,

y, podría añadirse, también reveladora del asistencialismo dominante entre los pobladores.

#### **4. Segunda fase: ruptura con el paternalismo (2001 en adelante)**

El mismo Hernán Rodríguez caracteriza a esta segunda fase como una de "formalización de las relaciones sociales, ruptura con el paternalismo y generación de responsabilidad ciudadana"<sup>76</sup>. La acción se orientaría al fortalecimiento socio-organizativo del naciente barrio.

---

<sup>72</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>73</sup> Los contenidos de los talleres de capacitación eran: importancia social, económica y nutricional de los huertos familiares; ubicación, suelos y clasificación de hortalizas; semilleros; adecuación de huertos; equipos, herramientas y sistemas de siembra; abonos; riego; controles fitosanitarios natural y químico; cultivo del tomate, pimiento, pepino, bulbo, col, rábano y acelga" (Informes de avance del proyecto Tienda Comunitaria María Auxiliadora, marzo-agosto 2000; marzo-noviembre 2000).

<sup>74</sup> La tienda compró \$300 de arroz por adelantado y se aprobó un crédito de \$200 "para todos".

<sup>75</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>76</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

### **a. La promoción de la organización barrial**

A inicios del 2001 surgía la idea de constituir una organización barrial. El detonante: la decisión de 15 familias (de 30 inicialmente comprometidas), lideradas por una dirigente que fuera "brazo derecho" de Hernán Rodríguez, de no pagar el crédito contraído en 1998 para la construcción de sus viviendas y organizarse para ese fin en la Asociación 18 de Abril. Nuevamente, el "discurso del no pago" de la primera fase, pasaba su factura. Pero, a esas alturas, los directivos del CEBG se habían percatado que el asistencialismo unido al clientelismo de los partidos políticos, que penetraban crecientemente en Flor de Bastión, constituían factores de estancamiento en el desarrollo de la gente, por lo que ya no estaban dispuestos a seguir "calando en su mentalidad paternalista"<sup>77</sup>. Así pues, los profesores de la escuela María de Nazareth liderados por Hernán Rodríguez decidieron armar un comité con los moradores de los cinco barrios de Flor de Bastión que derivaría en la organización de la Asociación de Participación Social María Auxiliadora (APSMA), cuya personería la aprobó el MBS en abril del 2001 y que pasaría a "asumir el protagonismo" en la segunda fase del proyecto<sup>78</sup>.

### **b. El nuevo proyecto**

Desde 1998 Esquel había ideado la posibilidad de desarrollar una propuesta de "desarrollo integral" del Barrio María Auxiliadora. Así, paralelamente a la ejecución de los emprendimientos de la primera fase, se gestaba un nuevo proyecto cuyo objetivo general se orientaba a "mejorar la calidad de vida" de sus habitantes, mediante la construcción de viviendas y el autodesarrollo comunitario vía empleo, capacitación y crédito (FE,s/f44:9-13). Esquel consiguió financiamiento de FUNDESO, una ONG española, con la que el 21 de julio del 2000 firmó un convenio de cooperación por 9'339.720 pesetas (Contrato,febr01). El 15 de febrero se iniciaría su ejecución, bajo el modelo de intermediación, con la firma del convenio entre FE y el CEBG. Se constituyó un equipo técnico de 6 personas (5 voluntarios, 1 asalariado). Los voluntarios recibían una pequeña bonificación para movilización. En el equipo participaba la APSMA dirigiendo su más importante componente: el programa de vivienda<sup>79</sup>.

Este equipo tomaba las decisiones. Se pasó del proceso caudillista paternalista, a un proceso controlado, donde las funciones se respetaban<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>78</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>79</sup> El equipo estaba compuesto por un coordinador general (H. Rodríguez), la directora del programa de vivienda (Coord. de la APSMA), contadora, promotor, arquitecto, otro coordinador. Excepto el arquitecto, todos eran voluntarios (Entrevista con H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02).

<sup>80</sup> Entrevista con H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

El rol de Esquel se mantuvo en los mismos términos: monitoreo, control y asistencia técnica y financiera mediante informes mensuales y trimestrales y visitas *in situ*.

### **b.1 El programa de vivienda: cambio en el estilo de gestión**

El eje del proyecto era la construcción de 18 viviendas de 35m<sup>2</sup>, de estructura metálica y bloques de hormigón para 18 familias, seleccionadas durante los primeros meses con la participación de la APSMA. El proyecto generaba empleo local pues las estructuras metálicas "eran armadas en el taller de metalmecánica del barrio María Auxiliadora", que, a la sazón seguía en funcionamiento como microempresa privada "con contratos autónomos"<sup>81</sup>. Las familias también participaban en sus diferentes fases de la construcción. Para su financiamiento, cada familia recibiría un crédito de \$1.975 pagadero a cinco años, con documentos y garantías de respaldo. Pero, además, se ideó un mecanismo innovativo: el canje de intereses por trabajo comunitario.

Se firmó un acta de compromiso con cada familia. La cuota se congela por cinco años y los intereses se canjean con las mejoras sociales. Las familias deben cumplir con responsabilidad ciudadana: durante los cinco años deben trabajar en el plan de mejoramiento barrial (infraestructura, calles, canchas, arborización, etc). Si no trabajan en responsabilidad cívica, deben pagar. Los coordinadores del barrio y la APSMA controlan que participen.

Así, pues, "el estilo de gestión cambia"<sup>82</sup>: se rompe con el paternalismo. Con este sistema, en abril del 2002 se terminaron de construir las 18 viviendas "con sus acabados" y el barrio contaba con un plan de arborización y gente capacitada en manejo de plantas. Hacia agosto del 2002 se evidenciaban en proceso algunas obras de "devolución de los vecinos" tales como la construcción de un dispensario médico y de una cancha, la arborización y el arreglo de las calles del barrio, realizadas "dentro del plan no paternalismo"<sup>83</sup>

Pero, además, la APSMA había generado iniciativas no previstas, como la "construcción activa", un programa de crédito para construcción de vivienda para grupos de 10 familias, financiado con los recursos "de la recuperación de la anterior cartera". El crédito era de \$300, pagadero en cuotas mensuales por 12 meses, con el 14% de interés<sup>84</sup>. Las condiciones de acceso: ser miembro de la APSMA y participar en sus reuniones. En este caso, "no le pagamos la mano de obra, la familia tenía que poner los recursos. No le construimos, le ayudamos a construir. Hay que quitarles de la cabeza que ya no son

---

<sup>81</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>82</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>83</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>84</sup> El costo de la casa (piso, paredes, techo) era de \$800. Las familias debían poner \$400 adicionales para acabarla.

damnificados, que son gente pobre como los otros", enfatiza Hernán Rodríguez<sup>85</sup>. Las diez casas se construyeron y con los recursos recuperados se reiniciaría el programa con otras diez familias, generándose "cadenas de construcción" con recursos propios.

## **b.2 La capacitación microempresarial**

En la política de capacitación hubo un cambio "consciente": ésta ya no se orientaría a los informales, sino hacia microempresarios. La idea era capacitar en microempresa y microfinanzas a emprendedores, de modo de financiar proyectos económicos con recursos recuperados de la inversión de la primera fase<sup>86</sup>. Para promocionar el componente, la APSMA y el CEBG visitaron a los moradores "de casa en casa". Al inicio hubo poca respuesta "porque la gente quería plata y lo que les íbamos a dar era capacitación". Luego, fueron a "sus negocios" y les ofrecieron "el diploma" y lograron reunir a 30 interesados con perfil microempresarial (tenderos, panaderos, productor de dulces) que, finalmente, se redujeron a 19. Para su implementación se estableció una alianza con la Fundación Huancavilca, que facilitó un curso en gestión microempresarial en dos ciclos de 30 horas cada uno, basado en la técnica de talleres con metodología participativa<sup>87</sup>.

Adicionalmente, se capacitó en manejo del fondo rotatorio y microfinanzas, previo diagnóstico de necesidades, a cuatro personas que asumirían responsabilidades en esta área. El curso se orientó a que los participantes adquirieran la capacidad de manejar y dar seguimiento a microcréditos que se entregaría a los moradores. Un primer curso corrió a cargo de Esquel (febrero/01); el segundo curso lo impartió la F. Huancavilca (octubre/01) (s/a166,feb-may2001; s/a167,julio01; s/a168,oct2001; s/a169,marzo2002).

## **b.3 El Fondo Rotatorio**

La operación de éste se basaba en la recuperación de la cartera de crédito vencida que se arrastraba desde la etapa anterior, "que está muy duro, muy difícil y no es realista", según H. Rodríguez. Son 30 personas que tienen que pagar \$6 mensuales, con lo cual se financiaba el salario de la contadora (\$100) y el resto sería para financiar los créditos. Pero, "a veces la gente no paga". Por ello, hacia marzo del 2002 aún no se había podido dar créditos a los microempresarios. Los recursos recuperados habían servido -como ya vimos- para iniciar el plan de "construcción activa"<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> En entrevista, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>86</sup> Esto es, el 70% de los \$17.713,24 invertidos en el crédito para la construcción de vivienda de la primera fase.

<sup>87</sup> Los contenidos de los talleres: mercadeo, política al cliente, contabilidad, mayoreo, etc). La metodología se basó en dinámicas de grupos, técnica de educación popular, plenarias, sociodramas (Entrevista con H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02).

<sup>88</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

### c. La elaboración del Plan Estratégico

Con el "nuevo concepto de romper con el paternalismo", el CEBG con apoyo de Esquel promovió la elaboración de un plan estratégico que se llevó a cabo entre octubre y diciembre del 2001 con la facilitación de Fernando Terán. Aunque se convocó a los moradores, la iniciativa "no les entusiasmo porque no son gestiones concretas sino abstractas"<sup>89</sup>. Dada la oposición de un dirigente se optó por hacerlo con los líderes más cercanos al BMA para luego validarlo en asambleas. En reuniones semanales de cuatro horas se trabajó, inicialmente, con 30 participantes con la metodología del "árbol de problemas". En el proceso se evidenció la mentalidad pragmática de los dirigentes: poco a poco se fueron retirando "porque no había nada concreto que ofrecerles", quedando solo 7 participantes<sup>90</sup>.

Aquí hablamos del paternalismo, caudillismo de los poderes locales. Vimos que uno de los problemas principales era el liderazgo basado en actitudes oportunistas, y la falta de organización popular<sup>91</sup>.

En el proceso se identificó que el principal problema del barrio era su bajo nivel socio-organizativo, caracterizándolo como un "barrio no cohesionado". Se distinguieron grupos originados en distintos momentos (originales, damnificados, compradores de lotes), lo que contribuía a su escasa integración. Adicionalmente se diagnosticó poca participación, desorganización, sentimientos encontrados, estímulos a la participación infructuosos y débil presencia institucional. Se determinaron sus causas y se desarrollaron líneas de acción orientadas a superarlos (Terán,2001:1passim). Estas enfatizaron en el fortalecimiento de la organización popular, acciones de mejoramiento barrial, educación y participación ciudadana, generación de microempresas, nuevos programas de vivienda, etc. También plantearon la necesidad de "ser más autónomos de las fundaciones y buscar nuevas alianzas"<sup>92</sup>. El plan de desarrollo barrial propuso la planificación en dos espacios (dirigencia y comunidad) y la reconstitución de la APSMA conformando un núcleo de dirección con nueve dirigentes, orientado a hacer propuestas y activar la participación comunitaria (Terán,2001:10-12).

Con el Plan hemos terminado con el paternalismo. Se trabaja en la ruptura del caudillismo; también se promueve el liderazgo de los jóvenes. Se están conformando las juntas de planificación de responsabilidad ciudadana integradas por 15-20 familias. Se han hecho asambleas en las que se eligió un equipo de coordinación de las actividades de responsabilidad ciudadana<sup>93</sup>.

Con la ruptura del paternalismo, hoy "nada es regalado". En ese espíritu decidieron,

---

<sup>89</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>90</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>91</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>92</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>93</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

por ejemplo, acabar con el subsidio de la tienda comunitaria a la olla popular. "Ahora la política es: si no hay plata no hay olla". Además, todas las familias beneficiarias tienen que hacer voluntariado cocinando un día a la semana. "Ahora ya no hay paternalismo", enfatiza Hernán Rodríguez<sup>94</sup>.

## 5. Resultados y lecciones

Entre 1998-2002, los cuatro emprendimientos auspiciados por Esquel en el barrio María Auxiliadora de Flor de Bastión (Guayaquil) comprometieron una inversión total de \$168.641,66. Beneficiaron directamente a 4.981 personas. Un total de 2.348 participantes fueron capacitados mediante 25 talleres. Se construyeron 45 viviendas, mediante el otorgamiento de créditos, y 19 infraestructuras (entre ellas, locales para actividades educativas, comunitarias, para servicios básicos y para actividades económicas). Adicionalmente, se instalaron 45 huertos familiares y 2 unidades de comercialización<sup>95</sup>.

Los aprendizajes que dejó la intervención son múltiples. En primer lugar, "no idealizar a los pobres..., no hay que ser redentores, sino redimidos. No hay que tener política asistencialista, paternalista. No hay que (convertir) al pobre en el centro de la acción, sino a la organización social. Hemos empezado a ser orgánicos". Otro importante aprendizaje fue "dejar de ser informales y ser sistemáticos". Con las "repeladas" de la DAF de Esquel y la devolución de los informes, "hemos aprendido a hacer informes, a hacer justificativos, a sacar el RUC, porque antes éramos informales hasta en las compras". Una tercera lección, es que "no podemos hacer solos las cosas", pero "tampoco es bueno tanta dependencia de F. Esquel...Hay que abrirse a nuevas alianzas". En esa perspectiva, sus dirigentes se hallan tendiendo puentes con potenciales aliados (embajadas, clubes, empresas, colegios profesionales, otras OBs y ONGs) para dar continuidad, así como emprender nuevas iniciativas de desarrollo<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Entrevista a H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.

<sup>95</sup> Véase Cuadros de "Caso No. 10. Barrio María Auxiliadora", en Anexo No. 2.

<sup>96</sup> Entrevista con H. Rodríguez, Guayaquil, 28-08-02.