

**LAS ONGs Y EL
MODELO NEOLIBERAL
Caso Guayas**

*Carlos Becerra • Carmen Espinoza • Lizandro Panta
Rosalía Betancourt • Clara Guamán • Roselina Pinto
Mónica Bossung • Vicenta Menéndez • Dioselina Toral
Catalina Centurión • Luis Montesdeoca • Claudia Uribe*

LAS ONGs Y EL MODELO NEOLIBERAL Caso Guayas



**INEDES
Instituto Ecuatoriano
para el Desarrollo Social**

LAS ONGs Y EL MODELO NEOLIBERAL?

Caso Guayas

Carlos Becerra • Carmen Espinoza • Lizandro Panta • Rosalía Betancourt • Clara Guamán • Roselina Pinto • Mónica Bossung • Vicenta Menéndez • Dioselina Toral • Catalina Centurión • Luis Montesdeoca • Claudia Uribe

1ra. Edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de octubre 14-30 y Wilson
Telf.: 562-633 / 506-267
Fax: 506-255 / 506-267
Casilla: 17-12-719
E-mail: editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador

INEDES
Rocafuerte 1477
Telf.: 950-267 / 280-764
Quito-Ecuador

ISBN: 9978-04-752-2

Autoedición: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impresión: Producciones digitales Abya-Yala
Quito-Ecuador

Esta obra recoge la tesis para obtener el Diploma de post-grado en Ciencias del Desarrollo.

El coordinador del post-grado fue el Dr. Ramiro Larrea Santos y la Directora de tesis la Lcda. Elena Betancourt Benites.

Fueron asesoras
Econ. Alexandra Montalván y la Dra. Cristina Larrea

Impreso en Quito-Ecuador, noviembre del 2001

RECONOCIMIENTO

El presente informe de investigación del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, ha llegado a su culminación, gracias al auspicio del Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social (INEDES) y la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

Deseamos agradecer especialmente al doctor Ramiro Larrea Santos, coordinador del Postgrado; a la licenciada Elena Betancourt Benites, directora de tesis; a la economista Alexandra Montalván Carrera; y, a la doctora Cristina Larrea Killinger, quienes hicieron la asesoría de esta investigación.

Nuestro afectuoso reconocimiento al licenciado Anastasio Gallego por sus aportes a lo largo del curso y en la revisión del documento.

Sin las Organizaciones No Gubernamentales y su participación en la investigación, ésta no sería hoy una realidad. A ellas agradecemos, por tanto que despertaran las inquietudes que dieron origen a nuestra tesis.

A Wendy Yerovi, quien nos acompañó como secretaria paciente durante los dos años. A Paúl Regato y Rodolfo Rojas quienes suplieron nuestras necesidades de programación y manejo estadístico. A los personeros de Fundación ADES, quienes nos prestaron sus instalaciones; a todos ellos nuestros agradecimientos.

ÍNDICE

Prólogo

1. Introducción	19
2. Delimitación y justificación del tema	21
3. Marco teórico.....	25
3.1. Las políticas sociales en el Ecuador de las décadas de los '70 a los 90	25
3.1.1. Introducción	25
3.1.2. La década del "boom petrolero" (años 70).....	26
3.1.3. La "década perdida" (años 80)	34
3.1.4. El modelo neoliberal en la década de los 90	41
3.2 Las ONG's y su papel en el desarrollo del país	51
3.2.1. Introducción	51
3.2.2. Antecedentes	52
3.2.3. El surgimiento del tema de la Sociedad Civil.....	52
3.2.4. Las ONGs como canales de ayuda para el desarrollo	52
3.2.5. Las ONGs en el Ecuador	54
3.2.6. Definiciones de ONGs.....	59
3.2.7. Ámbito de acción de las ONGs.....	64
4. Objetivos.....	69
4.1. Objetivo general	69
4.2. Objetivos específicos.....	69
5. Hipótesis variables y conceptos	71
5.1. Hipótesis	71
5.2. Variables	71
5.3. Conceptualización de los términos utilizados en la hipótesis	71
5.3.1. Neoliberalismo.....	71

5.3.2. Responsabilidades sociales	76
5.3.3. Alternativa de desarrollo social.....	80
5.3.4. Organizaciones no gubernamentales (ONGs) ...	81
5.3.5. Programas focalizados e inmediatistas	81
5.3.6. Corto, mediano y largo plazo	83
5.3.7. Sector urbano	83
6. Proceso metodológico.....	87
6.1. Diseño de la investigación	87
6.1.1. Levantamiento de información bibliográfica	87
6.1.2. Elaboración de la hipótesis.....	87
6.1.3. Selección del tipo de investigación	87
6.1.4. Universo de trabajo.....	88
6.1.5. Muestra	88
6.2. Instrumentos de la investigación.....	89
6.2.1. Elaboración del instrumento de medición	89
6.2.2. Observación del trabajo de campo	89
6.2.3. Prueba piloto	90
6.3. Recolección de datos	90
6.3.1. El equipo investigador	90
6.3.2. El proceso de aplicación de la encuesta	90
6.4. Codificación y procesamiento de datos.....	91
6.5. Análisis e interpretación de los datos	91
6.6. Dificultades y limitaciones en el proceso de la investigación	92
7. Resultados de la investigación	95
7.1. Generalidades	95
7.1.1. Antecedentes laborales de los directores y promotores encuestados.....	95
7.1.2. Política organizativa de las ONGs	99
7.1.3. Capacitación.....	101
7.1.4. Organización laboral.....	102
7.1.5. Creación de las ONGs y personería jurídica	104
7.1.6. Número de proyectos y su evaluación	106
7.1.7. Cambios que se plantean las ONGs.....	109
7.1.8. Fuentes de financiamiento	112
7.1.9. Conclusiones	112

7.2. Responsabilidades sociales	
que las ONG's han asumido.....	116
7.2.1. Objetivos de formación de las ONGs.....	116
7.2.2. Papel de las ONGs.....	117
7.2.3. Áreas de trabajo, grupo objetivo y cobertura geográfica al inicio y actual.....	118
7.2.4. Participación de la comunidad en el trabajo de las ONGs.....	120
7.2.5. Cambios alcanzados en la comunidad	123
7.2.6. Participación de ONGs en un mismo sector.....	124
7.2.7. Relación de las ONGs con organismos del Estado	125
7.2.8. Apoyo de las ONGs a proyectos de ley	127
7.2.9. Conclusiones	129
7.3. Las Ongs y el trabajo que desarrollan	130
7.3.1. Las ONGs y el diagnóstico de la comunidad.....	131
7.3.2. Problemas identificados por las ONGs en las zonas de trabajo	132
7.3.3. Proyecciones de las ONGs en la comunidad	136
7.3.4. Proyectos que las ONGs ejecutan	139
7.3.5. Apoyo a iniciativas populares.....	139
7.3.6. Logros y dificultades en el trabajo.....	141
7.3.7. Conclusiones	142
7.4. Ubicación geográfica y tiempo de los proyectos	144
7.4.1. Cobertura geográfica de las ONGs y de sus proyectos	144
7.4.2. Duración de los proyectos	151
7.4.3. Conclusiones	153
7.5. Proyectos focalizados	154
7.5.1. Relaciones con otras ONGs y Ops.....	155
7.5.2. Grupo objetivo	158
7.5.3. Áreas de trabajo.....	162
7.5.4. Conclusiones	164
8. Conclusiones y recomendaciones.....	169
Bibliografía	179

Apéndices	183
1. Universo de la investigación.....	185
2. Cuadro completos de resultados.....	189

PRÓLOGO

Discurso pronunciado en la entrega de diplomas de post-grado en Guayaquil

En esta noche, el Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social (INEDES), con el alto auspicio académico de la Universidad Católica de Guayaquil, a través de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, está demostrando que bajo el impulso de un empeño serio y responsable, es posible hacer realidad, lo que podría considerarse una utopía, incorporar la primera promoción del curso de postgrado en Ciencias del Desarrollo. ¿Por qué esta percepción?, porque lo usual es que se promuevan postgrados relacionados con el sector económico distributivo, o para equilibrar la oferta, los vinculados con el sector productivo.

Sin embargo, esta Universidad e INEDES, sin desestimar esos objetivos, pero con un espíritu en alto que siempre busca la verdad, continúa promoviendo políticas y acciones que formen nuevos valores y mentalidades capaces de rescatar a la sociedad de su alienación y dependencia culturales, tratando de encontrar un modelo socio-económico y cultural que responda eficazmente al desarrollo de “todo el hombre y de todos los hombres”; tanto más que, la situación de nuestro país, como la de algunos otros de Latinoamérica, es cada vez más crítica por la aplicación ortodoxa del esquema neoliberal, radicalizada, con lo que para Keynes era peligroso: “Cuando el desarrollo del capital de un país se convierte en un subproducto de las actividades propias de un casino”. En efecto, aquí en el Ecuador, muchos prefieren apostar en la “ruleta” especulativa, antes que dar prioridad a las inversiones productivas. En consecuencia, hay que desbaratar las mesas del casino financiero, sin crear incertidumbre que impida una solución **alternativa**.

Esta situación, que ya no se puede esconder ni soportar, ha preocupado a organismos del nivel de las Naciones Unidas, cuando el

PNUD, en asociación con el sector privado y organizaciones civiles, así como el Banco Mundial están dispuestos a impulsar un desarrollo en beneficio de la población y a diseñar un nuevo enfoque sobre el desarrollo, que según el analista Hazel Henderson, “no se basará más en la receta del crecimiento del PNB. El nuevo índice de riqueza nacional del Banco Mundial es un método de contabilidad más equilibrado: 60% está representado por el capital humano y social, 20% por el capital ambiental y de los recursos naturales y sólo el restante 20% por los activos financieros en los cuales el BM acostumbraba a concentrar toda su atención”.

El desarrollo de América Latina y la utilización de conocimientos en favor del progreso de cada país necesita de especialistas capaces de identificar soluciones adecuadas, nuevas e imaginativas. Para conseguir este objetivo, uno de los medios más eficaces es el fortalecimiento del estudio de postgrado en las universidades, cuyos programas están orientados a otorgar independencia y autonomía intelectual a los países, contribuyendo a la consolidación de la capacidad técnica, para originar y mantener un desarrollo que necesita la contribución de múltiples áreas del saber.

Precisamente, en la programación curricular de los estudios de postgrado presentada por INEDES, al señalar la justificación e importancia de estos cursos, se señala que la finalización del segundo milenio está caracterizada por una conmoción geo-política mundial; con la crisis de los países socialistas se ha iniciado una nueva era marcada al parecer por una hegemonía de la ideología liberal capitalista, situación que agrava la realidad tercermundista, no solamente en su perspectiva de desarrollo, sino también y lo que es más grave, en su enajenación ideológico-cultural.

El Ecuador, se dice y el resto de países pobres, se sienten amenazados en su propia esperanza. La prepotencia e “hipoteca social” que pesa sobre su pobreza es cada vez más estrangulante.

Nuestro país, desde algún tiempo, sufre un mal generalizado, sobre todo en los sectores políticos y tecnocráticos, no tiene un liderazgo real desde planteamientos socio-políticos y económicos coherentes y eficaces para los problemas del país. Existe una mediocridad

mimetizadora y repetitiva de slogans y sus discursos con frecuencia están orientados a sustentar falacias que esconden los mismos intereses minoritarios y de cacicazgos herodianos.

Por eso INEDES, a partir de su experiencia de más de 30 años, está convencida que la doctrina social de la Iglesia, es el marco doctrinal capaz de, con los aportes de las ciencias sociales, generar un nuevo modelo de desarrollo. Tarea dura y difícil de lograr, aunque se han definido los principios e identificado algunos de sus componentes, en el marco del cristianismo auténtico, el histórico, el del compromiso con nuestros hermanos, el que considera a los cristianos como pueblo de Dios, y mira a la Iglesia como una institución en la que resuena sin temor la voz de la justicia evangélica, sosteniendo además que la eternidad comienza en el tiempo.

El programa estuvo dirigido a profesionales, dirigentes sociales, agentes de pastoral con aptitudes, capacidades y conocimientos para: investigar la realidad socio-económica-política y cultural del país; analizar y explicar científicamente la realidad, teniendo en cuenta los principios y criterios derivados de la fe cristiana; formular una alternativa socio-económica-política y cultural para el desarrollo del país; planificar, programar e impulsar proyectos de desarrollo socio-económico-político y cultural; y, liderar y acompañar procesos y programas de desarrollo comunitario.

Estos objetivos que para algunos estarán sobredimensionados, en alguna medida se han alcanzado, para lo cual, ha sido menester superar obstáculos y aun vacíos de conciencia acerca de la importancia de algunas metas; pero por encima de las dificultades, la posición ha sido la de inscribir este empeño en un esfuerzo compartido porque directivos, profesores y alumnos, tengamos una sola expresión, como visión orgánica: la exaltación y la vigencia de los valores intelectuales, morales y espirituales, común denominador de nuestras acciones y trabajos.

Conscientes que la actividad de postgrado es relevante para el desarrollo nacional se ha tratado de cumplir con los aspectos esenciales de estos cursos: en efecto, considerar este programa de un nivel académico especial, dirigido a profesionales que demuestren una im-

portante experiencia o práctica profesional en los ejes temáticos de los programas académicos de los cursos; considerar que la investigación es el soporte fundamental del postgrado, puesto que sin ella, simplemente se transformaría la institución en una fuente repetidora de conocimientos; que el postgrado debe dirigirse en gran parte a la solución de los problemas constantes en nuestro medio, sin descuidar la llamada investigación básica; y aplicar un modelo de autoevaluación del programa que incluye el sistema de gestión, administración y logística del currículum, y además, los aspectos académicos, relacionados con los perfiles y objetivos curriculares, planes de estudio y el mismo régimen de evaluación que permite prospectivamente ir haciendo ajuste en mejora del mismo.

El procedimiento como se concretó el auspicio académico de la Universidad Católica, a través de la Facultad de Filosofía, fue mediante la suscripción de un convenio de concesión de aval académico al postgrado en Ciencias del Desarrollo organizado por INEDES, de acuerdo con el art. 53 de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas y la respectiva reglamentación, y de conformidad con los principios y fines establecidos en el Estatuto de la Universidad. En esta etapa decisiva, debemos consignar nuestros agradecimientos a las autoridades universitarias en la persona del Dr. Gustavo Noboa y, en especial a la Dra. Nila Velázquez por el interés y empeño demostrados hasta hacer realidad este proyecto, junto con la reiterada y eficaz acción de la Dra. Isabel Robalino, secretaria general de INEDES.

En el Reglamento de Participantes, debidamente aprobado, se incluyeron los detalles del curso, como el calendario académico que mantuvo las fechas correspondientes a los inicios de los semestres en la Facultad de Filosofía. La estructura curricular a desarrollarse en 18 meses, con dos módulos semanales de cuatro horas cada uno los días lunes y miércoles, y el último semestre dedicado al Seminario durante el cual los participantes estudiaron y elaboraron el documento sobre el tema generador.

El Consejo Académico del programa elaboró el pénsum o estructura curricular por módulos que incluyó las siguientes áreas a cargo de un grupo de profesores de larga trayectoria profesional, los que

tuvieron la oportunidad de intercambiar impresiones y experiencias, en un taller intensivo que se realizó en marzo de 1994 sobre aspectos técnico-pedagógicos, evento organizado por el Centro de Pedagogía de la Universidad.

Área Instrumental: Metodología del Trabajo Científico a cargo del Dr. Alfredo Tinajero Estadística y método cuantitativo a cargo del Psi. Enrique Cano.

Área Doctrinal: Iniciación Filosófica, a cargo del Lcdo. Ricardo Valencia. Antropología Filosófica y Teológica, por el P. Juan Ignacio Vara. Doctrina social de la Iglesia, a cargo del Lcdo. Anastasio Gallego.

Área Científica: Ciencia Política, a cargo de Ramiro Larrea. Economía a nivel de macro, micro y Economía Internacional, a cargo de la Eco. María Elsa Viteri.

Área Técnica: Planificación y Programación, a cargo de la Lcda. Luisa Molina y, Organización, Dirección y Control, a cargo de la Lcda. Elena Betancourt.

El tema generador para el trabajo final de investigación del post grado fue señalado con la participación de los cursantes y está relacionado con las ONGs. En este seminario, aportaron con su experiencia y conocimiento en calidad de asesores, la Econ. Alexandra Montalván, la Lcda. Elena Betancourt y el Dr. Arturo Campos. Nuestro especial reconocimiento por sus valiosas ayudas.

Cabe hacer especial mención a este documento final, en el cual se han plasmado, junto con el esfuerzo encomiable de los participantes, su espíritu de investigación y su afán de brindar a la colectividad un aporte eficaz, respecto al papel de las ONGs en el desarrollo social, en las circunstancias que se vive en nuestro país, la hora de los dogmatismos economicistas y cuando es cada vez más necesario impulsar el desarrollo del Ecuador con decisión porque como decía Luis José Le Bret que "el mito del desarrollo va a actuar como un fermento purificador y renovador de todas las civilizaciones" y que este mito debe conducir al "más sano y eficaz de los realismos".

En ese orden de ideas, hay que enfatizar en la necesidad de que los proyectos de desarrollo y cualquier relación de trabajo entre las ONGs, las agencias y las organizaciones populares, deben encaminarse a satisfacer las necesidades fundamentales de la población; pero dirigirse aún más allá: hacia el fortalecimiento de los niveles organizacionales existentes en las comunidades, hacia la legitimación de sus dirigentes y hacia el desarrollo de sus capacidades para convertirlas en sujetos activos de su propio desarrollo. En síntesis, los proyectos y los esfuerzos deben ser para favorecer a la comunidad y no la comunidad subordinarse a un proyecto.

El proceso metodológico seguido por los participantes con la ayuda de los asesores, entre los que debemos mencionar, a la destacada profesional española Dra. Cristina Larrea Killinger, consideraban etapas que fueron rigurosamente cumplidas: Descubrimiento del problema a investigar; documentación y definición del problema; hipótesis: imaginar una respuesta probable al mismo; deducir o imaginar consecuencias de las hipótesis o sub-hipótesis, ya que, a partir de la conceptualización de los términos que contiene la hipótesis, se pueden hacer operativas las variables para poder establecer bajo qué indicadores se las va a medir a través de diferentes instrumentos; diseño de la verificación de la hipótesis o del procedimiento concreto a seguir en su prueba; puesta a prueba o contraste con la realidad de la hipótesis a través de sus consecuencias; establecimiento de las conclusiones resultado de la investigación; y, extender las conclusiones o generalizar los datos.

Este documento, que por su importancia será difundido como un verdadero manual de orientación, ha sido escrito por un grupo de excelentes profesionales de gran experiencia, conocimiento y sensibilidad social, quienes haciendo un gran esfuerzo, han demostrado que todavía hay personas que a más de sus trabajos habituales, son capaces de dedicar un valioso tiempo adicional para pensar en los demás y en las soluciones a los problemas sociales. Ellos son: Lcdo. Carlos Becerra, Prof. Rosalía Betancourt, teóloga Mónica Bossung, Lcda. Catalina Centurión, Arq. Carmen Espinoza, Lcda. Clara Guamán, Dec. Vicenta Menéndez, Econ. Luis Montesdeoca, Dr. Lizandro Panta, Dra. Rose-

lina Pinto, Lcda. Dioselina Toral y Psic. Claudia Uribe. Para todos ellos, nuestro efusivo reconocimiento y felicitación.

Debo asimismo, a nombre de los que hacemos el curso de post grado dejar constancia de nuestro efusivo agradecimiento por su inmensa ayuda y colaboración sin las cuales hubiera sido muy difícil llegar a esta ceremonia, a la doctora Nila Velázquez, vicerrectora de la Universidad, a la Dra. Isabel Robalino y al Dr. Enrique Galarza, a la anterior decana de la Facultad, Dra. Olga Aguilar y a la coordinadora Prof. Martha Espinoza Peña, a la actual decana psicóloga Martha Velásquez y la coordinadora Prof. Patricia Zea de Alarcón. Al secretario de la Universidad Dr. Guillermo Villacrés y a la secretaria del curso Wendy Yerovi.

Para concluir, recordemos que la Universidad latinoamericana es materia de cuestionamiento y los ejes del debate, requieren de un reordenamiento y una reestructuración del discurso y de la práctica educativa, RECONOCIENDO la democracia y la libertad, la solidaridad y la participación, la creatividad y la eficiencia como bases indispensables del proceso educativo.

Según los trabajos de Paul Ricoeur, el desafío está entre la necesidad de promover la Universidad del espíritu de corte Humboldtiano, que realiza, el derecho de la persona humana a buscar la verdad, organizándose libre y comunitariamente para ello, o mantener la llamada Universidad del poder, de corte Napoleónico profesionalizante, que tiene el deber impuesto por la sociedad, para que se constituya en simple instrumento de producción o en molde oficial de vaciado cultural.

Creo señores, que sin desestimar esto último, con el esfuerzo de todos Uds. se está promoviendo la primera opción, se están impulsando políticas educacionales que forman en los pueblos nuevos valores y mentalidades capaces de rescatarlos de su alienación cultural, y hacer de nuestra Universidad, una institución cada vez más socialmente comprometida, académicamente seria y científicamente responsable.

*Dr. Ramiro Larrea Santos
Mayo de 1996*

1 INTRODUCCIÓN

La concepción social del desarrollo del Tercer Mundo, y en particular de América Latina, es objeto de permanentes debates y tema de plena actualidad en los enfoques de los diferentes modelos económicos que rigen los países y de las políticas sociales que de ellos se desprenden. El Ecuador no es una excepción dentro de este análisis, esta nueva concepción de desarrollo se ha visto acentuada a partir de la introducción del neoliberalismo como el modelo que determina el pensamiento económico y político.

No hay duda sobre los efectos sociales que la aplicación del modelo Neoliberal trae para la gran mayoría de la población. Los teóricos del modelo así lo reconocen y las manifestaciones de esos efectos son más evidentes en naciones cuyo estrato social de pobreza es el predominante, como en el caso ecuatoriano.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), una de cuyas formas, -las asistenciales-, apareció en el país hacia finales del siglo pasado, han florecido en las dos últimas décadas en medio de condiciones sociales de crisis. Ese crecimiento, no precisamente sistemático, responde a una multiplicidad de factores y a necesidades diversas.

En este marco, las ONGs se han visto abocadas a enfrentar las demandas de la población que atienden, con los elementos humanos, administrativos, técnicos y financieros con que cuentan. Pero la efectividad de esas acciones no siempre es clara ni contundente y se hace más confusa cuando en momentos como el presente, desempeñan su papel dentro del contexto de una política nacional neoliberal que deslinda las responsabilidades de tipo social, que tiene el Estado, y las transfiere en gran medida a la sociedad civil, de tal manera que las lidere, asuma y administre.

Establecer cuál es el papel de las Organizaciones No Gubernamentales, que se desenvuelven en el marco del modelo neoliberal, constituye el objetivo central del presente trabajo. ¿Cómo responden a los imperativos de las necesidades sociales? ¿Qué tan definidos tienen su participación? ¿Se encuentran aptas para formular propuestas alternativas de desarrollo en el caso de ser esa una de sus funciones?

En medio de esta búsqueda surgen numerosos aspectos que ameritan su indagación a fin de obtener una comprensión más amplia del panorama general que las define.

La investigación que presentamos en este informe, es producto del esfuerzo de un grupo de estudiantes del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad de Santiago de Guayaquil y el Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social (INEDES), que ponemos a consideración de los lectores. A pesar de la limitación de tiempo que tuvimos en esta tesis y las dificultades laborales para obtener mayor dedicación de los participantes, hoy presentamos los resultados con la convicción de que constituyen un aporte a la mejor comprensión de la dinámica que caracteriza a las ONGs y el papel que les ha correspondido en el contexto de la vida nacional de finales del siglo, con la intención de generar nuevos trabajos que continúen y profundicen el tema.

2 DELIMITACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Un requisito para obtener el diploma del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, ofrecido por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, es la realización de una investigación, por lo cual el grupo de profesionales, que tomamos este curso, nos planteamos varios temas, llegando a la formulación de dos propuestas finales:

1. Las medidas económicas impuestas por el FMI y su repercusión en las políticas sociales aplicadas en el país.
2. Las estrategias para un trabajo de desarrollo por parte de las ONGs dentro del sistema neoliberal.

Estos temas reflejaban una doble inquietud del grupo, por un lado el efecto de las políticas neoliberales implementadas por el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, perteneciente a las filas del Partido Unidad Republicana (PUR) y, por otro, las estrategias de trabajo desarrolladas por las ONGs dentro del mismo período; ambos temas eran demasiado amplios para tratarlos a fondo en el lapso de seis meses, por ello decidimos realizar una primera aproximación a las ONGs y su trabajo dentro del sistema neoliberal. Delimitamos el tema geográficamente a la provincia del Guayas de la siguiente forma “¿Presentan las ONGs propuestas alternativas de desarrollo en el modelo neoliberal? Caso Guayas”.

El tema a tratar tiene como justificación algunas consideraciones relevantes de tipo científico, grupales y sociales contemporáneas:

Científico:

- La originalidad del tema.- Existen pocas investigaciones sobre las ONGs a nivel nacional, la mayoría basada en análisis cuanti-

tativos; pero sobre la provincia del Guayas, o Guayaquil, como capital de provincia, no encontramos ninguna publicada.

- El objetivo¹ y p sum del Curso de Postgrado, de corte eminentemente humanista, que integr  varios componentes del Desarrollo Social.
- El progresivo incremento, en los últimos años, de ONGs orientadas a atender necesidades sociales a través de la ejecución de proyectos, que tienen como población objetivo de sus acciones a los sectores más vulnerables de la sociedad, no conlleva necesariamente una reducción de los problemas ni de las consecuencias que traen consigo, lo que nos conduce a realizar un análisis del trabajo de las ONGs locales, relacionándolo con las situaciones que se viven en el presente.

Grupales:

- Aproximadamente el 80% de los participantes del curso de Post grado tiene algún vínculo profesional con ONGs, lo cual nos dio un acceso a estas instituciones y nos permitió compartir conocimientos e inquietudes que fortalecieron el tema planteado.
- La pluralidad profesional del grupo (economistas, arquitectos, educadores, etc.), permitió robustecer el planteamiento del tema, resultando una excelente combinación para entender y enfocar las necesidades sociales, así como las diferentes formas de participación, permitiendo un diálogo crítico y permanente que nos llevó a seleccionar el tema con objetivos comunes y puntuales.

Sociales vs. contemporáneas

- La implementación en el país del sistema neoliberal, tanto en lo económico como en lo social, que se evidencia en la estratificación de la pobreza, como disfraz de la pauperización de las mayorías y el empobrecimiento de las capas medias sin llegar a tocar los sectores privilegiados.
- El enfoque actual de la política social, donde se manifiesta el conflicto entre lo estatal y lo privado, (Estado vs. Mercado); (lo público o estatal visto como ineficiente y s nimo de gasto, mientras que lo privado como eficiente y s nimo de inver-

sión), fueron concepciones que favorecieron la reducción del presupuesto del Estado en el área social, con programas temporales y focalizados a determinados sectores.

- Así mismo en nuestra experiencia profesional hemos podido detectar cuál es la tendencia de las ONGs a ejecutar proyectos en áreas sociales que tradicionalmente han sido asumidas por el Estado: atención infantil, educación, salud y generación de ingresos; implementando proyectos financiados por agencias internacionales, fondos del Estado, sector privado o generados a través de la autogestión.
- En este contexto se inscribe nuestra investigación, con el fin de encontrar respuestas innumerables a los problemas que enfrentan las ONGs, para operativizar una serie de elementos estratégicos dentro del proceso nacional de desarrollo, y lograr insertarse en una concepción multisectorial e integral de la política social.

Nota

- 1 Ver hoja del postgrado. Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

3

MARCO TEÓRICO

3.1. Las políticas sociales en el Ecuador, de la década de los 90

3.1.1. *Introducción*

Las manifestaciones de políticas sociales en el contexto de la Planificación Nacional sirven de base para comprender los vínculos que existen entre los modelos económicos dentro de los que se generan y los efectos sociales que han tenido en la vida de los ciudadanos, dado que dichas políticas constituyen un instrumento de transformación de la sociedad.

La aparición de las políticas sociales planificadas es un hecho reciente en el país, surge a comienzos de los años 80, y es en medio de ellas que se produce la proliferación de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), que vienen a participar en las acciones, que en la mayoría de los casos define el Estado como parte de las políticas sociales. Por esta razón se hace necesario revisar la evolución de dichas políticas dentro de los diferentes gobiernos, sus reales aplicaciones y las secuencias que han generado en la mayoría de la población del país.

El Plan Decenal de Desarrollo 1964 - 1973 contenía el primer intento explícito de formular una política social; bajo la concepción teórica de la "armonía", la cual pretendía permitir a la sociedad realizar de manera continua y sin fricciones los cambios que beneficiaran a todos los miembros del grupo social.

Las políticas sociales contenidas en este plan, se orientaron básicamente en tres direcciones: la provisión de servicios sociales básicos (salud, educación, seguridad social y vivienda), la integración de las clases sociales a través del mejoramiento del ingreso y de medidas co-

mo la Reforma Agraria y la integración regional por medio del desarrollo de las regiones deprimidas.

La escasez de recursos humanos calificados para poner en práctica los proyectos, constituyó uno de los principales problemas para la aplicación de este plan. Como señala Lautaro Ojeda, el primer ingreso de la política social en la planificación ecuatoriana fue un complemento débil de la política económica caracterizada por un concepto sectorial y funcionalista.¹

3.1.2 La década del “boom petrolero”

El Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 estableció claramente su objetivo fundamental: “mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, principalmente las de aquellos sectores que hoy se encuentran sumidos en la más absoluta pobreza y que abarcan a amplios sectores sociales”.²

El mecanismo para lograr el objetivo propuesto era la consecución de una mejor distribución del ingreso y el incremento del empleo productivo. El Plan contenía un proyecto de modernización que pretendía la vigorización y expansión del aparato productivo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres. Por estas razones las principales preocupaciones de la política social de este Plan fueron: la legislación laboral, las políticas salariales, la ampliación de cobertura de la seguridad social y la ampliación y mejoramiento de los servicios de salud y educación.

El Plan Integral introdujo por primera vez en la planificación ecuatoriana la concepción *global* de lo social, redefinió el contenido de las políticas sociales, con la propuesta de trascender el nivel sectorial y responder a un modelo donde lo social se encuentra ligado a lo económico, identificó claramente la población objetivo de la política social (los más pobres) y diversificó e incorporó nuevas áreas en el ámbito social. En comparación con los años anteriores se advirtió una mayor atención a los servicios sociales y comunales.

El mandato del general Rodríguez Lara, quien definió a su gobierno como una expresión de la clase media, nacionalista y revolucio-

itaria, se caracterizó por ser un régimen de corte reformista-desarrollista. A nombre de las Fuerzas Armadas, lanzó su programa de gobierno, denominado "Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977", utilizando los ingresos económicos producto del petróleo³ para impulsar dicho programa.

El 15 de enero de 1972 el país inició la exportación petrolera y multiplicó significativamente los ingresos fiscales, alcanzando un aumento del 7% en el PIB (Producto Interno Bruto) el 18% en 1973 y 17,6% en 1974, frente al 5,9% en 1970 y 5% en 1971⁴

Entre 1970 y 1974 los ingresos permitieron al Estado, por primera vez, disponer de cuantiosos recursos para su ampliación burocrática y creación de servicios, como la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) que ingresaba inmediatamente a la Asistencia Recíproca Petrolera Latinoamericana (ARPEL). El presupuesto del Estado aumentó de 5.100 millones de sucres en 1971 a 11.400 millones de sucres en 1974, y 15.700 millones de sucres constantes en 1975⁵.

El Plan cubría varias reformas estructurales, entre las que destacaban las reformas, Tributaria y Agraria, los Programas de Nutrición, Salud, Educación, Vivienda, Seguridad Social, Capacitación Profesional, Cooperativismo, Movilización Social, Agua Potable, Alcantarillado y Urbanismo.

Las reformas estructurales que cubría el Plan recibieron el rechazo de los sectores que tradicionalmente manejaban la economía del país. La oposición estuvo orientada principalmente a impedir la aplicación de la Reforma Agraria expedida en Octubre de 1973, especialmente por parte de los terratenientes de la región interandina. Este boicot produjo la paralización de la producción agropecuaria mediante el abandono de grandes extensiones de tierras productivas dejando en la desocupación a los campesinos, que sin otro recurso, se vieron obligados a emigrar a los polos más importantes de desarrollo del país, las ciudades de Quito y Guayaquil, pasando a constituir los grandes sectores de marginalidad urbana⁶.

Con el objetivo de fomentar la modernización de la agro-industria el Estado ayudó significativamente a este sector, que se compro-

metió a generar empleo con mano de obra nacional, utilización de materia prima nacional y producción de bienes primarios. Sin embargo, dichos industriales, no cumplieron con sus compromisos y se dedicaron a la fabricación de bienes suntuarios utilizando materia prima extranjera.

En esta época se iniciaron grandes construcciones como la Refinería de Esmeraldas, el Oleoducto, y la Central Hidroeléctrica del Paute, las mismas que constituyeron fuentes de ocupación de mano de obra de los habitantes de las regiones cercanas a dichas obras. Junto a estos grandes proyectos nacieron nuevos asentamientos poblacionales y se desarrollaron los existentes (Amaluza y Guarumales en el Azuay, Lago Agrio en Sucumbíos, Esmeraldas, entre otros).

Contribuyeron de esta manera a mejorar la calidad de vida de sectores hasta ese momento deprimidos social y económicamente y al mismo tiempo aportar importantes elementos para el desarrollo del país.

Fruto de los excedentes del petróleo, se crearon algunos organismos estatales dirigidos a apoyar a sectores rurales o marginales de la población, tal es el caso del Fondo de Desarrollo de Electrificación Rural y el Fondo Especial para Conexiones de Servicios Eléctricos a Consumidores de Bajos Ingresos.

En 1973 el Ecuador ingresó en la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) y apoyó activamente la constitución de la OLADE (Organización Latinoamericana de Energía). En 1974 compró el 25 % de las acciones al consorcio Texaco-Gulf, terminó el contrato con Anglo, y CEPE (Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana) amplió las refinerías de la Península. En 1975 las grandes transnacionales petroleras presionaron al régimen, argumentando que el estrangulamiento del sector externo de la economía se debía a que el Estado gastaba una buena parte de los recursos petroleros en la provisión de importaciones del sector público, y el sostenimiento de la burocracia. De igual forma presionaron para evitar que la participación estatal en el sector petrolero fuera a mayor escala.⁷

En estos años las divisas del petróleo financiaron la adquisición de bienes de capital importados, crecieron por sobre su nivel de 1971

al 1975 (ver cuadro N° 1 evolución de las importaciones de bienes de capital). Luego de una fuerte presión de grupos económicos poderosos, tanto nacionales como transnacionales, y la división del sector militar, el gobierno del general Rodríguez Lara, es sustituido en enero de 1976 por un Triunvirato Militar representado por miembros de las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Este relevo del gobierno se dio justo en el mes en el cual debía darse paso a la ejecución del art. 25, luego 41 de la codificación de la Ley de Reforma Agraria, la cual es modificada en 1979 por la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario.

Cuadro 1: Importaciones de bienes de capital

Años	Bienes de capital
1970	30.00%
1971	33.60%
1972	39.40%
1973	37.20%
1974	34.60%
1975	42.60%
1976	42.80%
1977	11.90%
1978	46.60%
1979	46.80%
1980	39.20%
1981	43.20%
1982	38.50%
1983	33.50%
1984	26.20%
1985	29.70%
1986	37.10%
1987	33.90%
1988	38.90%
1989	32.80%
1990	32.50%
1991	37.10%
1992	37.70%
1993	36.90%
1994 (E)	37.00%

Fuente: Acosta, Alberto: Breve Historia del Ecuador, Quito, 1995 p. 117.

El nuevo régimen militar giró en torno de dos ejes de acción, uno de tipo económico basado en la “austeridad” del gasto público, y otro llamado Plan de Reestructuración Jurídica del Estado.

En la esfera económica se mantuvo el apoyo a los sectores industriales, comerciales y financieros, (tasa de interés subsidiada, tipo de cambio subsidiado, aranceles proteccionistas). Este hecho repercutió en el endeudamiento externo acelerado y exorbitante de estos sectores. Este endeudamiento, sumado a la deuda pública a finales del año 1977, alcanzó \$ 1 263,7 millones de dólares. El cambio del dólar en el mercado de intervención en 1977 era de 24,80 sucres para la compra y 24,95 sucres para la venta⁸ (ver cuadro N° 2 Evolución de la cotización del dólar).

Hacia 1977, los trabajadores del ingenio AZTRA fueron reprimidos violentamente con un saldo de decenas de muertos, fruto de una campaña represiva en contra de los sectores organizados de los trabajadores. A pesar de esto, los salarios de 1976 a 1978 subieron en un insignificante porcentaje (ver cuadro N° 3 salario nominal y real).

**Cuadro 2: Evolución de la cotización del dólar 1970-1994
(promedios anuales en sucres)**

Año	Mercado oficial compra	Mercado oficial venta	Mercado libre compra	Mercado libre venta
1970	20,42	20,83	-	-
1971	24,75	25,25	-	-
1972	24,75	25,25	-	-
1973	24,79	24,98	-	-
1974	24,80	24,95	-	-
1975	24,80	24,95	-	-
1976	24,80	24,95	27,01	27,19
1977	24,80	24,95	26,83	27,03
1978	24,80	24,80	25,99	26,51
1979	24,80	24,95	26,53	27,08
1980	24,80	24,95	26,75	27,15
1981	24,80	24,95	27,58 (a)	27,88 (a)
1982	30,00	30,25	30,00 (b)	34,11 (b)
1983	44,20	45,01	82,36 (c)	83,36 (c)
1984	62,30	63,55	91,55	92,65
1985	70,38	71,75	95,00 (d)	96,50 (d)
1986	95,00	95,50(e)	122,05	123,42
1987	95,00	-	169,97	170,97
1988	194,45	-	294,34	308,88
1989	390,00	-	510,91	542,09
1990	390,00	-	760,30	775,51
1991	390,00	-	1.039,62	1.060,42
1992	390,00	-	1.529,63	1.576,87
1993	390,00	-	1.705,92	1.989,44
1994 (e)	390,00	-	1.975,02	2.192,72

NOTA

(a) Promedio aplicable de enero a agosto 13 de 1981.
(b) Promedio aplicable de marzo a diciembre de 1982.
(c) Promedio aplicable de marzo 21 a diciembre 30 de 1983.
(d) Promedio aplicable de enero a noviembre 11 de 1985.
(e) Corresponde al promedio del período 1-28 de enero de 1986.

Fuente: Banco Central del Ecuador 1987

Cuadro 3: Salario mínimo vital nominal y real. Base 1975

Año	Salario nominal	Salario real
1975	1.250	1.250e
1976	1.500	1.361
1977	1.500	1.205
1978	1.500	1.066
1979	2.000	1.290
1980	4.000	2.288
1981	4.000	2.022
1982	4.600	1.999
1983	5.600	1.640
1984	6.600	1.473
1985	8.500	1.482
1986	12.000	1.700
1987	14.500	1.586
1988	22.000	1.522
1989	32.000	1.260
1990	40.000	1.061
1991	40.000	713

Fuente: Jürgen Schuldt y Acosta: La inflación, cuadro V-8, p. 333

Se crea en este año el Fondo Nacional de la Pequeña Industria y Artesanía FOPINAR y en 1978 el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA), en el interior de la estructura del Banco Central, dedicado a canalizar recursos financieros y técnicos hacia los sectores marginales del campo.

En resumen, en esta década el país tuvo los mayores ingresos económicos de su historia, gracias a las exportaciones del petróleo. Sin embargo, estos ingresos no fueron revertidos equitativamente a todos los sectores. Mientras para unos significó una oportunidad de enriquecimiento acelerado, para la gran mayoría no significó un mejoramiento de su nivel de vida, en la magnitud que se podría haber llegado con los recursos existentes.

En el primer período de la dictadura Velasquista hubo un gran despilfarro de recursos por no contar con una planificación acorde con los nuevos ingresos.

En el gobierno del general Rodríguez Lara, a pesar de formularse buenos planes de desarrollo, se vieron frustrados por presiones, conflictos y contradicciones entre los grupos económicos tradicionales y los planteamientos gubernamentales.

Muchas de las propuestas del Plan Integral comprendían reformas estructurales como las reformas Tributaria y la Agraria, a las cuáles se pretendía convertir en un mecanismo de distribución del ingreso en favor de los campesinos, no pudiendo ejecutarse tal como estaba previsto en el Plan.

Los programas de nutrición, educación, salud, vivienda, seguridad social, capacitación profesional, entre otros, que apuntaban a buscar una modernización para lograr vigorizar y expandir el aparato productivo del país, así como el mejoramiento de las condiciones de vida, principalmente de los más pobres, tampoco alcanzaron los resultados esperados. En el segundo período militar, disminuyeron algunas conquistas de orden social, especialmente para los trabajadores organizados se dejaron de lado muchos de los planes sociales, especialmente los que hacían referencia a la Reforma Agraria que finalmente fue sustituida por un Programa de Desarrollo y Fomento Agropecuario en 1979.

El 10 de agosto de 1979, el país retornó a la vida democrática, con el triunfo del binomio Roldós-Hurtado de tendencia populista.

Cuadro 4: Montos destinados al desarrollo social 1973-1979

En: Millones de sucres corrientes y % del presupuesto del Estado

	1973	%	1974	%	1975	%	1976	%
Educación	2.289	18.46	2.631	19.47	3.533	23.38	4.445	25.72
Bienestar Social	63	0.51	112	0.83	136	0.90	164	0.95
Salud	324	2.61	801	5.93	952	6.30	1.068	6.18
Presup. Des. Social	2.676	21.58	3.544	26.23	4.621	30.58	5.677	32.85
Ingresos	12.401	100.00	13.511	100.00	15.109	100.00	17.281	100.00

	1977	%	1978	%	1979	%
Educación	5.106	26.75	5.787	25.07	7.116	18.52
Bienestar Social	155	0.81	198	0.86	256	0.67
Salud	1.090	5.71	1759	7.62	2.177	5.66
Presup. Des. Social	6.351	33.28	7.744	33.55	9.549	24.85
Ingresos	19.086	100.00	23.085	100.00	38.430	100.00

Fuente: Memorias del Banco Central 1980

3.1.3. La “*década perdida*”(años 80)

3.1.3.1. Plan de Desarrollo 1980-1984

En medio del florecimiento de la empresa privada y del capital extranjero, el país experimentaba importantes cambios sociales como la conformación del proletariado y la clase media. Las distancias que separaban los grupos económicos, financieros, industriales y comerciantes de los sectores sociales marginados se acentuaron. La concentración causada por el modelo de desarrollo seguido por el país impidió la distribución del crecimiento entre todos los habitantes.

En este ambiente surgió el Plan de Desarrollo 1980-1984, sustentado en cinco principios básicos: el humanismo, la afirmación nacional, la democracia participativa, la paz y la justicia; y el desarrollo; con la propuesta de igual número de reformas estructurales: la tributaria, la administrativa, la agraria, la educacional y la política.

Las líneas de acción sobre las cuales recaía el cumplimiento de los objetivos de la política social fueron: la distribución de los ingresos, la generación de empleo, la extensión de los servicios sociales, el fomento de la cultura, la participación popular, el énfasis en la mujer y la juventud y el mejoramiento de la distribución y regulación de los precios.

Por sus características, el Plan merecía ser calificado como desarrollista y sectorialista, pues antes que la búsqueda de cambios económicos estructurales se centró en las reformas de sectores sociales específicos. Con él se inicia el proceso de sustitución de la política social universalista por la focalización y jerarquización de la población obje-

to de las políticas sociales. Este proceso determinó también el surgimiento masivo de ONGs creadas al amparo de las ideas imperantes, sobre la atención a las demandas sociales, donde definían su participación en los mismos términos de la política social. Fue tratada con un enfoque sectorial, con diversificación de los programas sociales sectoriales y con la introducción de nuevos modelos para el trabajo comunitario y con la iniciación de programas focalizados en determinadas poblaciones objeto.

En la práctica, las contradicciones del plan se hicieron evidentes y el cumplimiento de los objetivos del mismo fue limitado. Las políticas de ajuste tuvieron serias consecuencias en las políticas sociales y la primera Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional omitió la dimensión social del desarrollo.⁹

En la década de los ochenta hay que diferenciar tres períodos presidenciales, cada uno con características distintas.

En 1980, con el gobierno Roldós-Hurtado, el Ecuador se encontraba en pleno auge petrolero, de cuyos réditos se beneficiaba el Estado. Se consolidó la infraestructura física iniciada en gobiernos anteriores, se fortaleció un marco jurídico-institucional propicio para el desarrollo de la industria, a la que proporcionó recursos financieros y técnicos, y se concedió exoneraciones arancelarias y tributarias, lo cual generó un panorama optimista para la entrada de capitales extranjeros.

En 1981, el PIB ascendió a 348 662 millones de sucres (sucres corrientes) monto superior en un 18,86% con relación al año 1980. El 16,51% del Presupuesto General del Estado se destinó a gastos corrientes. (Educación y cultura, Servicios generales, Salud y desarrollo comunal, Desarrollo agropecuario, Transporte y comunicaciones y otros servicios), el resto, o sea el 83.49%, se destinó a defensa y pago de la deuda externa.

Con el gobierno de Roldós avansarán el desarrollo de las políticas sociales: el Ministerio de Previsión Social y Trabajo se dividió en el Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular, y el Ministerio de Trabajo. El primero se convirtió en la entidad centralizadora de la po-

lítica social, con ejes específicos para tratar los problemas de la niñez, de la mujer, de los jóvenes y de los indígenas. También surgió la Secretaría de Desarrollo Rural Integral cuyo propósito era atender al campesinado.

Sin embargo, en este mismo período surgieron problemas graves como resultado de la caída de los precios del petróleo, ingresos de los cuales dependía el Estado en un 60%. La situación se agravó al no haberse previsto otras formas de generar ingresos, así como la elevada evasión por pago de impuestos. Otro aspecto fue mantener un presupuesto basado en las pre-asignaciones por ingresos de las exportaciones petroleras sin que se analizaran en profundidad las variaciones de los precios del crudo a nivel internacional.

Consecuencia de las políticas económicas mantenidas desde 1973 (basadas en subsidios a las tarifas por servicios y subsidios a importaciones y exportaciones, tipo de cambio fijo, tasas de interés fijas, etc.) consolidaron la clase media y constituyeron como organización de base el proletariado, acelerando el proceso migratorio hacia Quito y Guayaquil.

El conflicto bélico con el Perú, en 1981, obligó a desviar grandes cantidades de recursos económicos para hacerle frente. En este mismo año muere trágicamente el presidente Roldós, asume al poder el Dr. Osvaldo Hurtado, y comienza el primer Programa de Estabilización Económico y Social, basado principalmente en la eliminación de la mayoría de subsidios, la devaluación de la moneda en un 32%, el alza del precio interno de los combustibles en un 32%, el aumento en las tarifas de transporte público, y el recorte del gasto público en varios sectores. Este Plan privilegió un manejo inmediatista de la crisis, al sacrificar la planificación para el desarrollo.¹⁰

El Plan del presidente Hurtado realizó ajustes a costa de reducir el gasto social por considerarlo improductivo. Posteriormente tuvo que enfrentar una serie de problemas como los del endeudamiento externo excesivo tanto del sector público como privado, el alza de tasas de interés internacional, la caída en los precios del petróleo, y las inundaciones en la zona del litoral, hechos que repercutieron en la producción agrícola. Además, se dio paso a la sucretización de la deuda ex-

terna privada, operación que benefició a un reducido grupo de empresarios, quienes transfirieron al Banco Central sus deudas por un monto aproximado a los 1 300 millones de dólares americanos. La cotización del dólar en el mercado oficial era de 44,20 sucres para la compra y 45,01 para la venta; en cambio en el mercado libre era de 82,36 sucres para la compra y 83,22 para la venta (ver cuadro N° 2 Evolución de la cotización del dólar). Con el fin de renegociar la deuda externa el Gobierno lanzó un nuevo Plan de Estabilización Económica, en 1983.

Cabe destacar que el Plan 1980-1984, fue el primero en ser publicado a través de la prensa escrita del país y divulgado por la televisión. El mismo había sido realizado a partir de un debate nacional, donde se dio la oportunidad para que el pueblo expresara su opinión por medio de las organizaciones que lo representaban, como son los partidos políticos, los sindicatos, las cámaras de producción, las cooperativas, los centros de cultura, etc.

3.1.3.2. El Plan de Desarrollo 1985-1988

En agosto de 1984, León Febres-Cordero, asume el mando. Presenta un Plan de Desarrollo neoliberal, donde los temas sociales pasan a ser subproductos de los asuntos económicos, fundamentados en las fuerzas del mercado. La estrategia social se fundamenta en el desarrollo de los recursos humanos a través de la educación, la capacitación, los servicios de salud y empleo.

La política social continuó entonces bajo un esquema funcionalista y asistencialista, desempeñando un papel complementario y amortiguador de los problemas sociales. En ese contexto surgieron nuevos sectores sociales y se desagregaron otros en repuesta a la crisis económica, sin que ello pusiera en evidencia cambios en la dirección y en los contenidos de la política social.

La política social de León Febres-Cordero obviaba el carácter estructural de los problemas sociales, por ello reforzó el asistencialismo en varios programas y recuperaron algunos planteamientos de tipo tradicional, los cuales exponían que la pobreza obedecía a factores in-

individuales y no a consecuencia de la redistribución que el Estado hace de sus recursos solamente con la participación de quienes la generan.

Las cinco líneas de acción alrededor de las cuales giran la política social del mencionado gobierno fueron: la elevación del nivel del empleo productivo; el mejoramiento cualitativo del sistema educativo; la política alimentaria para elevar la producción y la posibilidad de acceso a la población más vulnerable; el programa de saneamiento ambiental; la protección y la ayuda a los grupos sociales desprotegidos.

Los indicadores sociales demostraron, al finalizar el período de gobierno, el profundo deterioro de las condiciones de vida de la población, hecho incluso reconocido por sus más altos funcionarios aduciendo condiciones financieras y económicas.

Sin embargo, deben destacarse algunos cambios positivos como el de convertir al INNFA, (que inicialmente fue un patronato de amparo social) en un Instituto de desarrollo social, lo cual significó una reorientación de las políticas de atención al niño y la familia. Empezaron los programas de control y prevención de la salud infantil, la prevención contra el maltrato y las bases de la Reforma al Código del Menor y la creación del Fondo para la Infancia (FODINFA).

También, en este período el programa de ajuste de agosto de 1986 repercutió en las políticas y los gastos sociales, al liberalizar aún más a la economía ecuatoriana, básicamente a través de eliminar la obligación que tenían los exportadores de vender sus divisas al Banco Central, del incremento de las importaciones de bienes suntuarios, de la flotación de las tasas de interés y de la reducción de la lista de productos sujetos a control estatal (de 45 productos a 5).

Al liberalizar aún más la economía del país, eliminando la obligatoriedad que tenían los exportadores de vender sus divisas al Banco Central, se produjo la especulación de dichas divisas, constituyéndose en uno de los mecanismos de acelerado enriquecimiento de quienes las manejaban en ingentes cantidades. Este fenómeno desencadenó el aumento de precios de la canasta básica familiar. La cotización del dólar en el mercado oficial al término del gobierno de Febres-Cordero 1988 era de 194,45 sucres. En el mercado libre, en cambio era de

294,34 sucres por dólar para la compra y 308,88 para la venta. (ver cuadro N° 2 Evolución de la cotización del dólar).

Durante este período el Gobierno incrementó el porcentaje de pago de la deuda externa en un 295,54% (1984-1988) del Presupuesto General del Estado (ver cuadro sobre deuda externa). En consecuencia, los rubros para otros gastos, como los del área social disminuyeron. Por ejemplo, en educación y cultura en 1984, el presupuesto era de 23,28%, y el de deuda pública de 29,11%. En cambio en 1988 para educación y cultura se destinaba el 20,65%, para pago de la deuda pública en cambio se destinó un porcentaje del 28,31% (ver cuadro N° 5 egresos corrientes del presupuesto general del Estado).

Cuadro 5: Montos destinados al desarrollo social 1980-1989
En: Millones de sucres corrientes y % del presupuesto del Estado

	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%
Educación	13.784	34,03	15.703	33,69	17.055	24,85	19.271	27,60
Educación, Bienestar Social	410	1,01	670	1,44	661	0,96	955	1,37
Salud	2.899	7,16	4.368	9,37	4.952	7,22	5.552	7,95
Presup. Des. Social	19.073	42,19	22.722	44,50	24.650	33,03	27.761	36,92

	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%
Educación	27.238	25,49	40.956	21,44	55.912	21,67	70.412	17,72
Educación Bienestar Social	963	0,90	1.532	0,80	2.629	1,02	3.762	0,95
Salud	8.054	7,54	12.245	6,41	15.859	6,15	25.669	6,46
Presup. Des. Social	38.239	33,96	56.718	28,65	76.386	28,84	101.830	25,12

	1988	%	1989	%
Educación	97.822	20,17	159.594	19,10
Educación Bienestar Social	4.796	0,99	16.461	1,97
Salud	34.113	7,03	60.710	7,27
Presup. Des. Social	138.719	28,20	238.754	28,34

Fuente Memorias del Banco Central

En resumen, la década de los ochenta devuelve al país el retorno a la vida democrática, sin embargo, producto de la mala adminis-

Cuadro 6
Egresos corrientes del presupuesto general del Estado
Millones de sures

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (1)
Educación y cultura	15.702	17.056	19.271	27.237	40.957	55.912	70.412	98.235	156.595	223.616	357.202	605.075	746.993	820.741
Servicios generales	12.057	14.187	15.989	23.388	40.879	58.113	67.000	115.740	201.152	299.283	433.768	736.416	1.144.175	1.364.729
Salud y desarrollo comunal	4.368	4.952	5.552	8.054	12.245	15.859	25.669	40.340	60.710	98.515	109.966	200.421	202.593	250.222
Desarrollo agropecuario	4.248	4.533	4.079	4.162	7.302	7.475	9.156	13.675	25.221	48.158	76.791	88.631	146.023	170.967
Transportes y comunicaciones	4.540	5.214	5.138	10.057	20.277	23.212	28.069	32.512	50.711	73.623	94.534	126.629	327.585	335.119
Deuda pública	10.906	19.603	22.024	34.049	47.744	57.070	127.358	134.678	294.084	519.551	639.080	1.028.659	1.069.611	1.398.310
Otros servicios	16.644	5.976	6.427	10.016	9.923	19.970	41.040	40.428	80.124	148.363	244.621	316.984	695.640	684.232
Total egresos	60.217	71.521	80.461	116.964	179.326	237.610	368.703	475.608	868.597	1.411.109	1.955.962	3.102.815	4.332.620	4.332.620
PIB (*)	348.662	415.715	560.271	812.629	1.109.940	1.383.232	1.794.501	3.019.724	5.170.485	8.204.222	12.295.991	19.413.602	27.451.088	9.356.940

RELACION PORCENTUAL CON EL PIB

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (1)
Educación y cultura	4.50%	4.10%	3.44%	3.35%	3.69%	4.04%	3.92%	3.25%	3.03%	2.73%	2.91%	3.12%	2.72%	8.77%
Servicios generales	3.46%	3.41%	2.85%	2.88%	3.68%	4.20%	3.73%	3.83%	3.89%	3.65%	3.53%	3.79%	4.17%	14.59%
Salud y desarrollo comunal	1.25%	1.19%	0.99%	0.99%	1.10%	1.15%	1.43%	1.34%	1.17%	1.20%	0.89%	1.03%	0.74%	2.67%
Desarrollo agropecuario	1.22%	1.09%	0.73%	0.51%	0.66%	0.54%	0.51%	0.45%	0.49%	0.59%	0.62%	0.46%	0.53%	1.83%
Transportes y comunicaciones	1.30%	1.25%	0.92%	1.24%	1.83%	1.68%	1.56%	1.08%	0.98%	0.90%	0.77%	0.65%	1.19%	3.58%
Deuda pública	3.13%	4.72%	3.93%	4.19%	4.30%	4.13%	7.10%	4.46%	5.69%	6.33%	5.20%	5.30%	3.90%	14.94%
Otros servicios	4.77%	1.44%	1.15%	1.23%	0.89%	1.44%	2.29%	1.34%	1.55%	1.81%	1.99%	1.63%	2.53%	7.31%
Egresos respecto al PIB	17.27%	17.20%	14.36%	14.39%	16.16%	17.18%	20.55%	15.75%	16.80%	17.20%	15.91%	15.98%	15.78%	46.30%

(1) Hasta octubre
Fuente: Boletín estadístico Mensual del Banco Central, Nº 1715

tración de los recursos económicos durante los años setenta, la década de los 80 es conocida como la “década perdida”, por las repercusiones económicas y sociales que hasta hoy sentimos los sectores medios y populares del país. Es una época en que el Fondo Monetario Internacional, a través de las llamadas “cartas de intención” y renegociación de la deuda externa, impone las condiciones para facilitar nuevos créditos basados en ajustes de estabilización económica. En esta década aumentan las migraciones hacia los grandes centros de desarrollo, pero también nacen otros intermedios en la Costa y Región Amazónica. Además, producto de la persistente inflación, crece el desempleo y subempleo, se robustece el sector informal, y aparecen otros problemas sociales, como por ejemplo, los chicos de la calle.

El Banco Mundial reconoce en esta década que la ampliación de la cobertura de los programas del sector social iniciado en la década de los setenta se sostuvo, gracias al financiamiento externo a proyectos específicos, pese a la disminución del gasto social que decreció, del 5% del PIB durante el período 1983-87, al 4,5% en 1988.¹¹

Los datos arrojados por el Banco Mundial, se contradicen con los datos oficiales del Banco Central. Si bien se dio un aumento de cobertura de los programas sociales, no se toma en cuenta el crecimiento poblacional en relación a los años 70 y el aumento considerable de los problemas desatados como producto de la crisis socioeconómica.¹²

3.1.4. El modelo neoliberal en la década de los 90

La década de los noventa se caracteriza por los experimentos en el plano económico y los consecuentes desafíos que debe enfrentar el Ecuador. Una nueva década que exige una modernización, pero asimismo implica un aumento de la pobreza. En su libro “Ecuador en la década de los noventa”, Eduardo Santos Alvite nos indica que:

“La década de los noventa se inicia con un renovado y creciente aliento de libertad, libertad que es la base y esencia de la creatividad, de la productividad y del desarrollo pleno de la inteligencia humana. El Estado benefactor no es, ni puede ser, el Estado burocrático que pulveriza las opciones individuales. Obsesionados por la idea del

modelo neoliberal monetarista, se ha olvidado o se tiende a olvidar, que la base del desarrollo es el ser humano. Las privatizaciones, tan de moda en nuestros días, son esenciales siempre y cuando sirvan a los propósitos, eliminar el ogro filantrópico estatal. Se ha descubierto o se ha vuelto a redescubrir que el mercado es el elemento central y más dinámico para el desarrollo económico de todos los pueblos del mundo...La década de los noventa, abre las puertas a un mundo nuevo en el que, por contradictorio que parezca, se consagren por igual las fuerzas renovadoras de la libertad y el individualismo con la armonía social".¹³

Las afirmaciones del autor no se compadecen con la realidad ecuatoriana, donde la libertad de la mayoría se encuentra coartada por las limitaciones que impone la pobre calidad de vida que experimentan y para quienes las posibilidades de creatividad y productividad no son más que utopías de discursos intelectuales.

Eduardo Santos pone énfasis en que, en la década de los noventa, se debe implantar un sistema equilibrado que se identifique a una economía en vía de desarrollo y que no sea un Estado paternalista ni un Estado excesivamente liberal. Más adelante se incluye la descripción de lo sucedido en los primeros años de los noventa.

3.1.4.1. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992

La Secretaría General de Planificación introduce un importante cambio en la perspectiva metodológica al aplicar la Planificación Estratégica Situacional, caracterizada por la selección de los problemas principales de la realidad ecuatoriana a partir de los criterios políticos expresados por el Presidente y su manifestación en la realidad nacional; el desarrollo de la planificación alrededor de problemas módulo antes que de los sectores productivos o sociales; la incorporación de la concepción integral y multisectorial de la planificación; la introducción de una perspectiva dinámica en el proceso de planificación; la incorporación en la ejecución del Plan de los actores sociales relacionados a través de la concertación social; la concepción de la planificación como instrumento de gobernabilidad que sirva a la toma de decisiones políticas y técnicas; y el reconocimiento del papel que las contingen-

cias económicas y políticas desempeñan en el desarrollo y en el diseño de nuevas alternativas.

El Plan introduce en la planificación del país el concepto de deuda social, originado “en el carácter concentrador y excluyente del modelo de desarrollo prevalente en el país en las últimas décadas agravado por las políticas ortodoxas de ajuste”.¹⁴ Lo que se traduce en la voluntad existente en el nivel político de pagar prioritariamente esa deuda social, a través de acciones deliberadamente diseñadas para remover los elementos estructurales que dan origen a la marginalidad social y a la pobreza de la mayoría de la población.

Entre los principales programas y proyectos desarrollados se encuentran:

- La Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil, llevada a cabo por el Ministerio de Bienestar Social, cuya cobertura alcanzó alrededor de 200 000 niños menores de 6 años.
- El programa de Desarrollo Infantil, ejecutado por el INNFA, que atendió a 17 600 niños.
- El programa Desarrollo Rural Integral, coordinado por el Ministerio de Bienestar Social y ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería; consejos provinciales; PREDESUR; CREA, Junta Nacional de la Vivienda.

Banco Ecuatoriano de la Vivienda, del cual se beneficiaron el 1,7 millones de habitantes hasta su finalización en 1992.

- El Plan Nacional de Ayuda a las Unidades Económicas Populares (CONAUPE) del MBS.
- El Programa Nacional de Economía Solidaria (PRONADES) a cargo del MBS, para este proyecto se destinaron 4.500 millones de sucres, con una cobertura poblacional que incluía a los hogares en situación de pobreza crónica.
- Los Programas para Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles.
- La Promulgación del Nuevo Código de Menores, a cargo de la Dirección Nacional de Protección de Menores del MBS e INNFA.
- La Campaña Nacional de Alfabetización, con la participación de estudiantes secundarios de todo el país, buscando lograr una

mayor cobertura y disminución del analfabetismo, bajar de 24% a 10%.

La elaboración del Plan de Acción para la década de los noventa, realizado por el Frente Social incluyó la promulgación de la Ley de Maquila y Contrato a tiempo parcial, en cuanto a la utilización de mano de obra y la ocupación del tiempo libre para el incremento del ingreso de los trabajadores, que no dieron los resultados esperados, salvo algunas excepciones que se mantienen hasta la fecha en la Región Interandina, y la Ley de Defensa del Consumidor, que se ha mantenido en letra muerta por la indecisión política de hacer cumplir su contenido y por la oposición de las cámaras.

El Dr. Rodrigo Borja heredó una inflación del 62,95%, la cual subió en febrero de 1989 a 90,93 %, ¹⁵ producto de la aplicación de medidas de ajuste gradualista. En agosto del 89 se fijó la tasa de cambio en 390 sucres, mercado oficial y 510 para el mercado libre, y la incautación del dólar, devaluándose en un 56% con un ajuste semanal de 2,50 sucres. Muchas de esas medidas de ajuste económico no tuvieron mayor variación en relación a las que se tomaron en los dos gobiernos anteriores, (apertura y liberalización). ¹⁶

Los precios de los combustibles aumentaron en forma gradual. La deuda externa entre 1989 y 1992 subió en un 249,78%, el equivalente a 11.322,4 millones de dólares americanos. ¹⁷

Del presupuesto general del Estado se destinó para pago de la deuda en 1989 el 33,85% y en 1992 33,15%. ¹⁸

A causa de la política económica llevada adelante por el gobierno de Borja se produjeron una serie de paros y huelgas de los sectores organizados de trabajadores y campesinos. El levantamiento de los pueblos Indígenas del Ecuador que exigían al Estado la devolución de sus territorios. Fue una de las mayores movilizaciones de una parte de la sociedad civil; logró que el Gobierno declare zonas de reserva algunos territorios de la Región Amazónica.

El sector financiero experimentó una recesión y el sector manufacturero sufrió un estancamiento. El desempleo abierto aumentó en

1988 a un 13%, mientras que los salarios mínimos cayeron dramáticamente: a un 5,5% en 1987, 12,7% en 1988 y 21,1 % en 1989.¹⁹

Durante el gobierno de la social democracia se implementó un mecanismo de reconversión de la deuda externa para la realización de inversiones sociales. Para su aplicación se usaron fondos donados por instituciones privadas nacionales o del exterior o por bancos que buscaban beneficiarse de ciertas regulaciones impositivas. El monto aproximado que se logró entre 1988 y 1992 fue de 127,65 millones de dólares con el que se beneficiaron 24 organizaciones sin fines de lucro. (ver cuadro N° 7 Aprobación de la Junta Monetaria para la conversión de la deuda externa).

Cuadro 7: Aprobación de Junta Monetaria para la conservación de deuda externa agosto 88-agosto-92
Millones de dólares

INSTITUCIÓN	FINALIDAD	DONANTE	VALOR
Conferencia Episcopal	Desarrollo Agrícola y Educación	Instituciones católicas	20
Conferencia Episcopal	Desayuno escolar, Desarrollo Integral	Instituciones católicas	28
Diócesis de Portoviejo	Ayuda Social, Educación y Reforestación	Instituciones católicas	20
Asociación Tierra Nueva	Agua Potable Barrios del Sur	Texaco Petroleum Co.	0.87
Care Internacional, Ecuador	Uso sostenido de la tierra	Care -USA-	3.5
Corporación PAI	Puesto de auxilio inmediato	La FISE -USA-	1
Fe y Alegría	Capacitación Artesanal	Banco Popular Panamá	0.47
Fundación Capacitar -ESPOL-	Especialización Científica	Universidad de Harvard	5
Fundación Caspicara	Restauración Monumental	Katolisches Pfarramt	0.1
Fundación Chicos de la Calle	Atención a Chicos	Salesian Mission USA	1.14
Fundación Ciencia	Salud Oral	C.II.A.C, Canadá	5
Fundación Esquel	Programas de Apoyo Social	Fundación Rockefeller y Varias Instituciones	5
Fundación Acción para el Desarrollo	Comité del Pueblo No. 1	Caritas España y Otros	2.3
Fundación Leonidas Ortega	Bibliotecas Guayaquil	Willmstadt Finance Co.	5
Fundación Niñez	Programas para la niñez	Children International USA	5
Fundación Offsetec	Capacitación Microempresas	USA	0.33
Fundación Pablo Jaramillo	Centro de Salud	Grupo Carvajal	0.7
Fundación Pedro Vicente Maldonado	Manejo de recursos Costeros	Banco Consolidado	0.4
Plan Internacional Ecuador	Electrificación, Caminos, y Agua para Cañar y Loja	Aruba Universidad Rhode	1.34
Sociedad de Beneficencia de Señoras de Guayaquil	Bibliotecas	Plan Internacional USA	1
Sociedad de Desarrollo Educativo S.O.S Aldea del Niño	Biblioteca Clásica Ecuatoriana	Bankers trust Cayman	3
Club Rotario.	Centro de Atención Infantil	Centropriv. Laussane	1
	Control de la Cisticercosis	S.O.S Kinderdorf.	5
		World Mercy Fund. Inc. USA	

Fuente: "Políticas Sociales, Desarrollo y Compensación Social" Quito, 1993, pp. 94-95.

3.1.4.2. *Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del Gobierno 1993-1996*

El 10 de agosto de 1992, asume el mando el Arq. Sixto Durán Ballén, del PUR, con una política neoliberal. Recibe una economía con una inflación del 52,29% (agosto-92), la misma que ha conseguido disminuir aproximadamente a un 25,00% hasta la fecha del presente estudio, con una tendencia a continuar a la baja; objetivo que constituyó la principal aspiración del Gobierno hasta terminar su administración. El agresivo programa de ajuste macroeconómico permitió que la reserva monetaria internacional aumente de 22 millones de dólares en 1992 a 113 millones de dólares el segundo trimestre del 94, con el fin de dar una imagen de confianza a los inversionistas extranjeros. En definitiva, las finanzas públicas se han equilibrado, como consecuencia de drásticos ajustes, en lo monetario y lo fiscal.²⁰

Este régimen hizo público su Plan de Gobierno a través de la denominada Agenda para el Desarrollo, la cual se enmarca en la modernización del Estado, entendida ésta como la limitación de su papel y capacidad reguladora en áreas de estricta competencia; el fortalecimiento del mercado; la eliminación de beneficios y el proteccionismo concedidos por él a ciertos grupos y sectores; así como la reducción del número de empleados del sector público.

En cuanto a políticas sociales, el objetivo del Gobierno fue atacar los problemas esenciales de los grupos afectados por la crisis. Para cumplir tal objetivo focalizó la inversión social en aquellas áreas geográficas y grupos humanos con carencias y necesidades críticas insatisfechas, reorientando el uso de los recursos principalmente hacia el saneamiento ambiental, el agua potable, la salud y la educación básica. Para ello ha permitido y fomentado la participación del sector privado y de las demás organizaciones de la sociedad civil en el financiamiento, la administración y la ejecución de proyectos que benefician al sistema social en general. En la práctica ese asunto termina convirtiéndose en una delegación de responsabilidades y funciones propias del Estado en la sociedad civil.

El Plan identificó cinco objetivos básicos: mejorar el bienestar social y los servicios públicos; modernizar el estado; aumentar la produc-

tividad y la producción; lograr la estabilidad macroeconómica; y dinamizar la economía.

Los programas sociales prometidos en campañas electorales, cumplidos en pequeña escala, han priorizado el crecimiento económico en detrimento de lo social. Muchos de los programas han apuntado a la solución de problemas puntuales, y ha habido falta de propuestas serias.

Entre los hechos más destacados del actual régimen tenemos la liquidación de la Red Comunitaria Infantil en 1993, que dejó sin atención a millares de niños de los sectores más pobres, en contra de lo que determina la convención de los derechos del niño, de la cual Ecuador fue el primer país latinoamericano en suscribirla en 1990. Aparece la Organización de Rescate Infantil ORI (abril de 1994) con una cobertura de atención reducida en relación a lo que fue la Red Comunitaria de Desarrollo Infantil. Desaparece el programa de defensa del niño del INNFA. Se efectúa el lanzamiento de una nueva reforma curricular, actualmente en revisión, por lo que se confirma la falta de continuidad de los programas planteados o ejecutados por gobiernos anteriores. Se mantiene una creciente tendencia a la transferencia de varios programas sociales, por ejemplo, las unidades de Rehabilitación de Menores. Los fondos especiales dedicados a la infancia van siendo eliminados, como el caso del FONNIN y FODINFA (Fondo para el desarrollo de la Infancia y Fondo para la Protección de la Población Infantil respectivamente), que eran financiados mediante impuestos a las exportaciones. A partir de esos fondos se creó uno nuevo llamado Fondo Social de Emergencia (FISE).

Observamos que la Agenda tiene más bien la apariencia de una lista de buenas intenciones sin llegar a establecer con claridad la meta hacia dónde quiere llegar y el orden de las distintas etapas, menos aún establece el costo que implicará a la población su aplicación.

Si bien es cierto que en estas dos décadas y media creció la esfera económica, los asuntos sociales han quedado sujetos a los vaivenes de las decisiones políticas de los gobiernos de turno. Muchos de los programas y planificaciones sociales transferidos de gobierno a gobierno han sufrido severos cambios, sin haber tenido continuidad ni

haber sido analizados sus reales impactos, así como valorados los resultados que muy bien pudieron haber sido mantenidos y fortalecidos. Tal es el caso de la eliminación de los últimos programas sociales dejados por el Gobierno anterior como la Red Comunitaria, que fue reemplazada por el ORI, hecho que bajó significativamente su cobertura de 200 000 niños a 16 000, por citar un caso reciente. Otro factor que ha ido deteriorando la atención hacia los asuntos sociales, por los gobiernos analizados, ha sido la priorización del pago de la deuda externa. Como ejemplo, citamos que del total del presupuesto del Estado fue asignado para este rubro, aproximadamente la cantidad de \$1'398.310²¹ millones de sucres corrientes (de enero a octubre de 1994) y solamente \$ 820741 para educación y cultura.

Muchos de los proyectos y programas sociales diseñados en los planes de gobierno o no han sido llevados a la práctica o si se los ha puesto en marcha no han alcanzado su total dimensión. Otra forma de eliminación de proyectos ha sido la falta de transferencia de fondos para su ejecución, lo cual hace que terminen desapareciendo. Por un lado las crisis energéticas y políticas de los últimos tiempos han hecho que los ecuatorianos no visualicemos un interés real por llevar adelante programas sociales en beneficio de las grandes mayorías. Por otro, la inestabilidad de los ministros y demás funcionarios no ha permitido que se dé continuidad a los programas sociales.

La guerra no declarada con el Perú afectó el desenvolvimiento del Plan Macroeconómico, debido al traslado de recursos económicos para la defensa de la zona fronteriza. El Gobierno tuvo que inyectar grandes recursos al mercado financiero para disminuir los efectos inflacionarios producidos por la elevación desmedida de las tasas de interés que llegaron hasta el punto máximo de 140% (febrero-95). A esto se añaden los apagones diarios producidos por los problemas eléctricos, que ocasionan grandes pérdidas a la industria y al comercio; y la crisis política de los últimos días de diciembre de 1995, alrededor del juicio político al Vicepresidente de la República por el "mal manejo" de los fondos reservados. En forma simultánea se da la quiebra de algunas financieras y bancos. Ante estos problemas la Superintendencia de Bancos brinda facilidades para que se fusionen y se restablezca la confianza en el sistema financiero. Todo esto provoca un estado de incer-

tidumbre, alarma, y rumores que amenazaban con un golpe militar, lo que generó un ambiente de desconfianza en los inversionistas tanto extranjeros como nacionales.

Finalmente, analizando la situación de la década de los noventa y sus tendencias hasta fines de siglo destacamos los siguientes datos:

- Los niveles de desocupación y subocupación, según los expertos, representan el 14,7% y el 55% respectivamente de la población económicamente activa (PEA).²² Hasta fines de este siglo se pasaría de 561 000 desocupados en 1990 a 743000 en el año 2 000 y de 2,1 millones a 2,8 millones de subocupados. Esta proyección representaría un aumento adicional de 182 000 a 682 000 desocupados y subocupados respectivamente lo que significa un incremento de alrededor del 32%.

- En cuanto a los niveles y porcentajes de pobreza, la medición realizada por Y. Cabrera, J. Martínez, y R. Morales en 1993, determina los indicadores de pobreza e indigencia para 1990, utilizando dos criterios de manera conjunta; por un lado los ingresos y por el otro, las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Los porcentajes son los siguientes:

Cuadro 8: Indicadores de pobreza en el país 1990

Población Pobre	Porcentaje	Población indigente	Porcentaje
Total	78,70%	Total	45,00%
Urbana	69,70%	Urbana	36,10%
Rural	91,60%	Rural	57,80%

Fuente: Cepar, sep. 1993

Con estos indicadores sobre pobreza e indigencia, de 8,1 millones en 1990, se llegaría a 10,0 millones en el año 2000, con 1,9 millones adicionales que significaría un incremento del 23%, de los cuales el 88% aumentarían en las ciudades y el 12% en las zonas rurales. La población indigente pasaría de 4,6 a 5,7 millones; en el área urbana sería del 45% y en la rural del 7%.

- En el sector salud para el año 1990 había 12 000 médicos registrados que trabajaban en establecimientos de salud (11,4 médicos por cada 10 000 habitantes), y había 17 000 camas hospitalarias contabilizadas (1,7 camas por cada 1 000 habitantes). Dado el crecimiento de la población para fines del siglo será necesario aumentar la tasa a 2 400 médicos, a 4 500 camas hospitalarias adicionales, representando un 20 y un 27% más, respectivamente. La atención institucional del parto requerirá una expansión del 12% (21 400 partos adicionales). En este solo caso la atención profesional tendría necesidad de un aumento del 10%. Dada la disminución que se espera en relación a la mortalidad general y especialmente en la mortalidad infantil y juvenil, cabría esperar un cambio en la estructura de la mortalidad por edad. Disminuirá relativamente la mortalidad en la población de menores de 15 años y aumentará en un 9% en las personas entre los 15 y 50 años, así como en un 32% en personas de 60 años y más.

- En el sector de la educación sí se mantienen los niveles de atención escolar de nivel primario y medio existente en 1990 el número de matrículas aumentaría en un 7% y un 15 % respectivamente. El número adicional de estudiantes sería de 135 000 primarios y de 115000 secundarios. De todas maneras, cualquier mejoramiento de la situación de escolaridad en el país demandaría incrementos aún mayores.

Por un lado, al analizar los resultados es importante tener en cuenta que muchos de los estudios no siempre dan exactamente el número de requerimientos en relación con la magnitud del problema. Por el otro lado, siempre están de por medio las variaciones que son propias al alcance de un determinado nivel.

Se puede concluir que en estos dos gobiernos existe una tendencia a aumentar las condiciones de miseria que viven la mayoría de los ecuatorianos, pues la aplicación de políticas de ajuste han significado un severo deterioro de las condiciones de vida de los estratos de más bajos ingresos, y las políticas compensatorias lejos de resolver los problemas básicos de la población han permitido paliar solamente los desajustes generados por las políticas de corte neoliberal.

Cuadro 9: Montos destinados al desarrollo social 1990-1995
En: Millones de sucres corrientes y % del presupuesto del Estado

	1990	1991	1992	1993	1994	1995.(*)
Educación	223.616	357202	605.075	746.993	1.066.565	1.269.588
Bienestar Social	32.756	60,220	43.092	99.421	134.697	162.975
Salud	98.515	109.966	200.421	202.421	202.593	439.127
Presup. Des.Social	356.877	529.379	850.580	1,050.828	1.405.849	1.871.60

	1990	1991	1992	1993	1994	1995.(*)
Educación	16,50%	19,72%	19,33	17,31	18,89	17,46
Salud	7,27%	6,07%	6,40%	4,69%	3,59%	6,04%
Bienestar Social	2,42%	3,33%	1,38%	2,30%	2,39%	2,24%
Ing.Dest. al Des. Soci	26,19%	29,12%	27,11%	24,31%	24,86%	25,74%
Ingresos del Estado	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* Hasta noviembre

Fuente: Memorias del Banco Central

3.2. Las ONGs y su papel en el desarrollo del país

3.2.1. Introducción

¿Presentan las ONGs propuestas alternativas de desarrollo en el modelo Neoliberal? Esta fue la interrogante que nos planteamos al iniciar nuestro estudio. La temática nos llevó luego a hacernos otras preguntas. ¿Qué es una ONG? ¿Cuáles de ellas son pertinentes a nuestra investigación? ¿De qué manera abordan las ONGs los problemas sociales? ¿A qué se debe la proliferación de ONGs, y qué efectos provoca la misma? ¿Qué características tienen los proyectos que asumen? Con estas y otras interrogantes nos lanzamos a la investigación con el objetivo de presentar algunas ideas que ayuden a visualizar mejor el papel de estas instituciones, en el desarrollo del país y particularmente en la provincia del Guayas.

Señalamos, en primer lugar, algunas apreciaciones del equipo investigador sobre la presencia de estas organizaciones en América Latina y el Caribe (ALC) y en nuestro país; y en segundo lugar, algunos comentarios sobre varios conceptos de las ONGs extraídos de diversos documentos que consultamos y que puntualizan algunas características comunes de las mismas y, finalmente, nuestra hipótesis.

3.2.2. Antecedentes

La descripción hecha en el capítulo anterior sobre la situación económica, social y política que ha vivido nuestro país durante las tres últimas décadas constituye nuestro referente para entender el papel que les ha tocado asumir a las llamadas organizaciones del Tercer sector.²³

3.2.3. El surgimiento del tema de la Sociedad Civil

Para abordar el tema del papel de las ONGs en el Ecuador durante este último período, creemos necesario establecer que las ONGs, motivo de nuestro estudio, son instituciones pertenecientes al ámbito de la Sociedad Civil. El término Sociedad Civil (SC) es una expresión nueva en ALC. La intervención de ellas aparece recién en los '90, cuando el panorama social-político se encontraba marcado por "el debilitamiento y desprestigio del paradigma socialista y su referente principal el Estado, y la incapacidad del paradigma liberal de solucionar los problemas sociales a través del mercado,²⁴ Félix Bombarolo define en pocas palabras el término Sociedad Civil: el "sector privado que no responde a una lógica política ni deriva de una estructura gubernamental".²⁵

Junto a estos análisis, o tal vez como consecuencia de ellos, se ha despertado un "interés por conocer más y potenciar"²⁶ las OSC por lo cual significan o pueden significar en la búsqueda de alternativas de desarrollo al considerárselas "sujetos que no sólo reclaman sus intereses particulares, sino que plantean nuevas propuestas societales desde un ámbito externo al Estado y los partidos políticos y cuestionando la misma legitimidad del Estado".²⁷ Por su parte, Julio de Santa Ana describe claramente a quienes se incluyen en este sector; "... en la SC tenemos el conjunto de asociaciones públicas no gubernamentales que canalizan la expresión de los diversos intereses populares".²⁸ Dentro de esta descripción tan general se encuentran las ONGs con algunas categorías que señalaremos más adelante.

3.2.4. Las ONGs como canales de ayuda para el desarrollo

Dedicamos un aparte a este punto por cuanto en un comienzo su financiamiento dependía, casi en su totalidad, de recursos prove-

nientes del exterior. Estimamos conveniente puntualizar algunas apreciaciones sobre las motivaciones de la ayuda del primer mundo a estas organizaciones:

En primer lugar, el interés político que el triunfo de la revolución cubana despertó en los Estados Unidos por la posible influencia que ésta pudiera tener en América Latina y el Caribe. Este temor los lleva a establecer en 1961 la Alianza para el Progreso cuyos fines eran “probar una posibilidad de alternativa de desarrollo frente a la Cuba Socialista”.²⁹

En segundo lugar, el tema mismo del desarrollo que era en ese tiempo motivo de intenso debate. Una de las corrientes, la cepalina, colocaba a los países del Primer Mundo como centrales y los de América Latina y el Caribe como periféricos. Otra corriente era la de Keynes, quien entendía al “desarrollo como crecimiento” donde la “inversión” jugaba un papel clave. Estas teorías, aunque económicas, influyeron en la manera de pensar y de ver la realidad a los integrantes de la sociedad.

En tercer puesto, encontramos un aspecto más bien subjetivo. Este tiene que ver con la naturaleza y los fines de este tipo de organizaciones. Nos referimos a la sensibilidad de quienes dirigían y dirigen instituciones encargadas a la ayuda al Tercer Mundo. Las ONGs en ALC empezaron a surgir en la época en que el Primer Mundo vivía con intensidad la dimensión bipolar. Los países que conforman este grupo se hallaban divididos en dos bloques: el capitalista y el socialista. El bloque capitalista brindaba ayuda al Tercer Mundo con el fin de contrarrestar la influencia socialista que propugnaba cambios estructurales en la organización de los estados.

En cuarta ubicación, en el ámbito eclesial el tema del desarrollo era motivo de debates. Así, las iglesias protestantes realizaron en 1966, en Ginebra, la Conferencia Mundial de Iglesia y Sociedad tomando este tema como central.³⁰ En la Iglesia Católica el Concilio Vaticano II y la Encíclica del papa Pablo VI, *Populorum Progressio*, “Sobre el desarrollo de los Pueblos”, hacía un llamado a las obligaciones que los países ricos tenían hacia los países pobres.³¹

América Latina y el Caribe por su parte sufren cambios acelerados durante esta época en su sistema económico y político, lo que provoca el aumento de la pobreza, los regímenes dictatoriales y las violaciones de los derechos humanos sobre todo en el Cono Sur. Estos factores constituyen el motivo esencial del surgimiento de las ONGs en nuestra región. Israel Batista en un estudio al respecto, sobre el caso de América Latina dice: “El surgimiento de ONGs llegó a ser un fenómeno masivo en AL en los años ‘70. De las actuales ONGs, según estudios realizados, el 68% aparece después de 1971, el 17% proviene de los años ‘50 y ‘60, y el 15% de períodos anteriores”.³² Estas instituciones se convierten en instrumento para canalizar la ayuda de los países del Primer Mundo por la idoneidad de sus fines. Apoyaban la restauración de la democracia en el continente, por lo cual sus homólogas europeas y norteamericanas, además, de los gobiernos europeos, las encontraron sujetos idóneos de financiamiento. Esto les proporciona autonomía frente al Estado permitiéndoles asumir un discurso crítico.³³

No obstante, es válido hacer notar, que algunas agencias cooperantes y organizaciones internacionales, al igual que algunos gobiernos europeos, abandonaron durante la década de los 80, países como Chile y Nicaragua por problemas ideológicos; y por razones de seguridad, ante la violencia del movimiento guerrillero, en el caso del Perú.

3.2.5. Las ONGs en el Ecuador

Las ONGs jurídicamente adoptan los nombres de fundaciones o asociaciones. En nuestro país, además, se crean bajo la figura jurídica de corporaciones privadas sin fines de lucro.

En el Ecuador, estas instituciones fueron inicialmente de carácter filantrópico, como el caso de la Junta de Beneficencia en Guayaquil que data de fines del siglo pasado, la misma que fue creada y financiada con donaciones de grupos o personas adineradas vinculadas al quehacer político, comercial e industrial de la ciudad. Esta institución todavía destina sus recursos a financiar instituciones de carácter asistencial especialmente en el área de la salud, como el Hospital Luis Vernaza, la Maternidad Enrique Sotomayor, asilos de ancianos, etc., que tienen como beneficiarios a la población más pobre.

A partir de la década de los 60 estas organizaciones. aparecen en el escenario de los problemas sociales con mayor empuje, siguiendo un proceso creciente hasta nuestros días. Por esos años nacen algunas instituciones con un perfil diferente. Su fin es otro, brindar asistencia técnica y capacitación como respuesta a las políticas sociales de la época, como por ejemplo, la implementación de la Reforma Agraria.

Destacamos algunas de las ONGs dedicadas al Desarrollo surgidas por aquel entonces:³⁴

Cuadro 10: ONGs fundadas desde 1970

Siglas	Nombre de ONG's	Año de creación
FR y MUI	- Fundación Rural y Misión Unida Indígena (Estas se convierten en 1993 en la Fundación Brethren Unida)	1953
CESA	- Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas	1967
FED	- Fundación Ecuatoriana de Desarrollo	1968
FEPP	- Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio	1970

En la década de los 70 aparecen 62 ONGs. Es la época del boom petrolero que permitió al Estado ecuatoriano hacer una redistribución del ingreso, tratando de neutralizar el conflicto social a través del incremento del sector público en el área de servicios (v.g. educación, salud). Pero, esta redistribución no cubrió las demandas de los sectores más pobres del país, convirtiéndose en el ámbito de acción para las ONGs, "ligadas a la entonces nueva Iglesia (la de la opción preferencial por los pobres) y para aquellas relacionadas con grupos de izquierda marxista y con la Democracia Cristiana.³⁵ Estas perseguían entre sus fines "organizar a los campesinos e indígenas para involucrarlos y hacerlos actores de un cambio que parecía inminente y, de buscar formas organizativas alternativas para los emergentes sectores urbanos... y para el mismo movimiento obrero".³⁶

Para cumplir con este cometido las ONGs del Ecuador desarrollaron una dualidad de funciones, una política y otra técnica. En lo político fueron "portadoras y difusoras de un discurso crítico frente al Estado y los sectores dominantes de la sociedad ecuatoriana y sus referentes externos, y de un programa de cambio social".³⁷ En lo técnico realizaban "diagnósticos, actividades de educación popular, capacitación socio-organizativa, asesoría técnica para procesos de distribución de tierras, etc.". ³⁸

En la siguiente década, los gobernantes empezaron a devolver a las estructuras intermedias de la sociedad civil (asociaciones voluntarias, fundaciones, iglesias) y a los individuos, la responsabilidad de solucionar sus problemas. ¿Cómo lo hacen? A través de programas sociales tendientes a solucionar o mejorar situaciones de determinados sectores de la población.

A mediados de la década de los 80 cuando se empieza a implementar el modelo neoliberal, el Estado, debido a los recortes presupuestarios no alcanza a cubrir todas las necesidades sociales de la población. Arcos y Guerra en el análisis al que hacemos referencia aseguran que, “hacia finales de los 80 el sector público ecuatoriano comenzó a plantearse la necesidad de que las ONGs participen en el diseño y ejecución de programas y proyectos sociales”.³⁹

Ellos asocian el auge de las ONGs (-se crearon 233 según el PNUD-) a varios factores entre los que están:

- “La imposibilidad e incapacidad del sector público social para llegar con sus programas a los sectores más pobres y marginales de la población.
- Los organismos internacionales de crédito y cooperación establecieron la participación de las ONGs en las diversas etapas de concepción y ejecución de proyectos sociales encaminados a superar la pobreza urbana y rural.
- En otros casos, la iniciativa de constitución de las ONGs, se asocia al desarrollo de los servicios de asistencia técnica, asesoría, investigación y capacitación, no asumidos por el sector privado lucrativo, ni por el Estado.
- La crisis de los mecanismos tradicionales de representación de las demandas de sectores populares frente al Estado. Las organizaciones populares limitaron su acción a demandar la provisión de servicios del Estado... creándose entonces la oportunidad... para una asociación distinta entre sectores populares organizados y ONG”⁴⁰

En el gobierno de Sixto Durán, a inicios de la década de los 90, según las estadísticas consultadas, en los cuatro primeros años se han incrementado en más de un cincuenta por ciento las ONGs, en rela-

ción a la década anterior. La Subsecretaria del MBS del Guayas, en una conferencia realizada en el mes de septiembre de 1995, hizo alusión a la proliferación de ONGs, calificándola de asombrosa; dijo ella haber firmado durante su gestión (año y medio) más de 350 legalizaciones. Cabe la aclaración de que al parecer esta dependencia otorga personería jurídica a todo grupo que solicite convertirse en fundación o asociación, de acuerdo a un requisito que es muy general,⁴¹ (ver apéndice 6).

Es válido hacer notar que los gobiernos acudieron a las ONGs para implementar sus proyectos sociales, debido a que la corriente mundial sobre la nueva concepción de Estado que, desde hacía una década se estaba generando, así lo exigía. Ya no se hablaba más de un Estado benefactor e intervencionista, sino de un "Estado benefactor limitado y controlado"⁴² que debe buscar sustituir el sistema de beneficencia por el "estímulo de los pobres hacia una mayor autosuficiencia".⁴³

El cuadro que va a continuación describe, cuál ha sido el proceso cronológico de formación de las ONGs en nuestro país, a lo largo de este siglo.

Cuadro 11: Formación de las ONG's nacionales

Año	Nº de ONGs	%
1900 - 1950	3	0,5
1951 - 1960	6	1,16
1961 - 1970	42	8,10
1971 - 1980	62	11,94
1981 - 1990	233	44,89
1991 - 1994	143	27,55
Sin información	30	5,78
TOTAL	519	100,00

Fuente: PNU
Elaboración: CIU

A continuación presentamos un cuadro esquemático de como vemos la situación actual de estas organizaciones en la década del noventa:

Cuadro 12
Situación que enfrentan ONGs actualmente⁴⁴

	Discurso oficial	Respuestas de las Agencias Internacionales	Implicac. para ONGs
Situación actual	<ul style="list-style-type: none"> - procesos de "reforma" y modernización del Estado. - Necesidad de la implementación del sistema neoliberal. - Declaración del fracaso del estado benefactor, de las empresas estatales y el sistema de seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> - ALC ya no son prioridad - La ayuda recibida no ha dado el cambio esperado - Demasiada burocracia y pocos resultados concretos, corrupción. - Nuevas prioridades: (África, Europa del Este) 	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de modernización - Menos recursos para sobrevivencia institucional - Asumir el rol de interlocutores entre la Sociedad Política y la Sociedad Civil.⁴⁵
Estrategia para combatir la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - En las políticas sociales, abandono del tema del desarrollo, reemplazado por programas sociales, cada vez más "focalizados" y "compensatorios", de los efectos de las políticas económicas del gobierno. - Incorporación del pobre al mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Más proyectos económicos, escasos recursos para proyectos educativos. - Piden proyectos de autogestión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lucha por la sobrevivencia y los pocos recursos. - Profesionales destacados comprometidos con el mundo popular y las ONGs buscan espacios en empresa privada. - "Proyectitis". - Incorporar nuevas áreas de trabajo con más facilidad de recursos (ecología). - Competencia por los pocos recursos.
Rol del Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Regular el mercado y garantizar su libertad. - Proteger los derechos de propiedad - Reducir su presencia y acción, dejando más espacio a la sociedad civil. - Ganar espacios polémicos (DDHH, minorías étnicas⁴⁶, anteriormente copados por las ONGs. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar el discurso oficial. - Demandar del Estado la solución de su propia crisis financiera - Apoyar la política del BM y FMI. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incursionar en áreas tradicionales del Estado (educación, salud) sin atención. - Pasar de la educación popular a la capacitación laboral. - Falta de continuidad por no encontrar financiamiento para proyectos de largo plazo. - Llegar a convertirse de ONGs críticas a legitimadoras del modelo económico y pacificadoras de las fuerzas excluidas.
Rol de las OPs	<ul style="list-style-type: none"> - Transformarse de organizaciones con demandas sociales en microempresas que cubran en parte estos requerimientos. - Recibir recursos estatales de partidos (convenios, partidas presupuestarias) para proyectos comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Respalda la transformación a microempresas - Reducir el apoyo a proyectos con componentes educac., organizacionales y movilizadores por los derechos sociales y humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presentar mejores ofertas - Capacitar a las OPs para que asuman nuevo rol.
Rol de las ONGs	<ul style="list-style-type: none"> - Ser eficientes competitivas, no críticas. - Convertirse en organismos técnicos, subcontratados para llevar a cabo proyectos determinados por el Estado y las Municipalidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vender servicios al Estado. Buscar fuentes nacionales privadas o convertirse en "auto-suficiente". - Disfrazar la necesidad de "fortalecer la sociedad civil"; pero en la práctica promover la subordinación a las políticas del Estado, Banco Mundial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compensatorias dentro del sistema neoliberal. - Responder a las exigencias del mercado (capacitación de su personal, oferta que responde a una demanda, lealtad para el "contratista" = Estado). - Ser eficientes o desaparecer. - Prioridad de lo económico-empresarial en vez de lo educativo-formativo. - Trabajar con sectores pobres con posibilidad de superación.

3.2.6. Definición de ONGs

En nuestro medio la denominación de ONG a veces es utilizada para identificar a ciertas organizaciones de la sociedad civil que gozan de autonomía frente al Estado y que agrupan a personas que persiguen un fin común. Entre estas instituciones están: los clubes, las comunas, los sindicatos, las cooperativas, los gremios, las cámaras, los colegios de profesionales, etc., que nacen por la necesidad de alguna reivindicación, o por el deseo de socializarse entre ellos. Es en la década de los 80, que el término ONG comienza a tener un cierto auge en el ámbito social, confundiéndose las especificidades de estas organizaciones emergentes con las ya existentes; a esto se añade que, el hecho de tener algunas características comunes, como por ejemplo, no tener fines de lucro, ha llevado a una utilización equivocada de este término.

No existe un concepto específico de lo que son las ONGs. Es por esto que hemos tomado algunas referencias, que a continuación transcribimos, porque creemos que éstas son una evidencia de las diferentes funciones, objetivos, fines, características y condiciones básicas que generalmente solemos asignar a las ONGs.

1. La Fundación Alternativa en su directorio 94-95 de las organizaciones sociales de desarrollo dice: "Son agrupaciones privadas sin fines de lucro, con reconocimiento jurídico del Estado y que promueven programas y proyectos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población con fondos provenientes de la cooperación internacional, del Estado, de la empresa privada y últimamente de procesos autogestionarios. Se caracterizan por contar con niveles variables de programación y por tener entre sus miembros a personas que provienen principalmente de la clase profesional urbana".⁴⁷

De esta definición resaltamos dos elementos importantes en nuestro estudio: la autogestión y la profesionalidad de quienes las integran. La autogestión es un elemento que aparece hace pocos años como característica indispensables en los proyectos, producto de las recomendaciones de las agencias cooperantes que ahora exigen que éstos sean autofinanciables en determinado plazo, cosa que no ocurría anteriormente. La profesionalidad de quienes integran las ONGs es un elemento que no se toma en cuenta en las otras definiciones escogi-

das, excepto en la que sigue. Pensamos que es una característica significativa porque da pauta para pensar que estas instituciones tratan de llevar adelante su trabajo sin empirismos, y con seriedad.

2. La doctora Ofelia Russian Curiel, asesora de la Coordinación de ONGs de atención al niño, plantea que:

“Las ONGs, son instituciones de la sociedad civil, con competencia profesional pluralista y cuya finalidad principal es el apoyo subsidiario a los grupos más pobres de la población, colaborando con ellos en su desarrollo integral en forma comprometida y con una fuerte carga vocacional”.⁴⁸

Aquí aparece el término Sociedad Civil, utilizado ahora con frecuencia para caracterizar a instituciones que tratan de dar respuestas a los grandes problemas de la población, que el Estado y los partidos políticos no solucionan desde sus espacios. También aquí se hace alusión a la profesionalidad que analizamos en la definición anterior. Por otro lado, se presenta el elemento de la ayuda, que es otra característica esencial, a nuestro criterio, de este tipo de organizaciones, que junto con el de desarrollo integral, el compromiso y la vocación completan el marco ideológico inherente a las ONGs.

3. El master en economía Estuardo Gordillo, consultor de la Corporación Andina de la Gerencia Social, dice que:

“Las Organizaciones no Gubernamentales, ONGs, son sociedades civiles, de naturaleza privada, pero sin fines de lucro, cuyo propósito primario es complementar (a veces inclusive reemplazar), la acción del Estado en la realización de esfuerzos para lograr el equilibrio social. Equilibrio que en la economía de libre empresa tiende con frecuencia a afectarse por razones muy conocidas... No pocas ONGs se preocupan también, de temas que la iniciativa privada normal, por su naturaleza y objetivos, no los puede atender”.⁴⁹

Aquí cabe resaltar la función que a las ONGs se les da; es decir, el de la panacea de los problemas generados por la economía de libre empresa. Entiende el autor que el papel de estas instituciones es cubrir las fallas del mercado ya que la empresa privada no las puede atender aunque sí reconoce quien es el que las provoca.

4. Según el autor norteamericano Lester Salomón hay algunas características comunes en este sector. ONGs: Organizaciones estructuradas; situadas fuera del aparato formal del Estado; no pretenden distribuir beneficios de las actividades que realizan entre sus afiliados; autogobernadas; desarrollan esfuerzos privados y voluntarios significativos".⁵⁰

Esta definición resalta el aspecto del voluntariado que no aparece en las anteriores y que es otro elemento con el cual cuentan muchas ONGs. Es más, algunas se inician con esta tónica y luego buscan mayor eficiencia y una estructura más profesional.

5. La definición que las Naciones Unidas hace de estas instituciones dice:

"La ONG es cualquier organización cívica voluntaria sin fines de lucro".

Sin embargo, el Sr. Mario Salzman, delegado de las Naciones Unidas en la mesa redonda, antes mencionada, organizada por la Universidad Laica Vicente Rocafuerte, dio una definición muchísimo más amplia:

"No hay una definición acordada de lo que es una ONG, pero nosotros en Naciones Unidas nos referimos a las ONGs como instituciones de la Sociedad Civil, sin ánimo de lucro, que mantienen estrechos vínculos con la población, desarrollan enfoques de trabajo participativo y cuyos órganos de dirección son independientes del gobierno. Sus áreas de interés cubren el amplio espectro del desarrollo, el medio ambiente, aspectos humanitarios... Lo importante es tener esa idea de ayudar; y el beneficiario de esa ayuda está fuera de la ONG. Sin fines de lucro...".⁵¹

Estas dos definiciones puntualizan lo de "sin fines de lucro", característica recalcada por el Salzman, quien manifestó haber tenido malas experiencias al respecto. La concepción de ONGs de este organismo no difiere en mucho de otras, salvo la especificación de las áreas de interés donde se menciona el medio ambiente que es el tema "de moda" y hacia donde se canalizan los recursos de este tipo de organismos cuando financian proyectos.

6. Félix Bombarolo, arquitecto, miembro del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina (IIED-AL) nos da otra definición de lo que son las ONGs, pero dedicadas al desarrollo:

“Se trata de instituciones dedicadas a promover y realizar proyectos de desarrollo junto a los sectores populares y grupos discriminados (mujeres, niños, indígenas, etc.). Estas organizaciones tienen como características principales: a) No son administradas por gobiernos; b) Según sus estatutos, su finalidad última no es el lucro; c) Según sus objetivos institucionales los beneficiarios de sus programas no son los propios miembros de la institución sino otras personas o grupos, en particular, los sectores más pobres de la población; y d) Sus actividades pretenden no sólo brindar satisfacción a determinadas necesidades puntuales (salud, educación, hábitat, trabajo, etc.) sino también a promover valores y actitudes entre los destinatarios de su trabajo y entre otros actores sociales (estados, organismos internacionales, medios de difusión, etc.) tendientes a un cambio social basado en criterios de justicia social, equidad, democracia, participación y solidaridad...”⁵²

Esta definición es la que concuerda con la idea que nosotros tenemos de una ONG por cuanto él agrega un ingrediente necesario para distinguirla de otras organizaciones de la sociedad civil que no se plantean esta meta y que evidencia una concepción del ser humano como sujeto de su propio destino y “tendiente a un cambio social basado en los criterios de justicia social, equidad, democracia, participación y solidaridad”.⁵³

El hecho de que las conceptualizaciones de ONGs den una amplitud de pertenencia es, a nuestro modo de ver, la razón principal de la confusión que existe en nuestro medio cuando se trata de determinar cuáles son y cuáles no son ONGs. Es por esto que queremos puntualizar ciertos criterios que hemos manejado con relación a otras organizaciones de la sociedad civil como las Organizaciones Populares (OPs), las de la empresa privada y las de iglesias.

Creemos necesario aclarar que algunas redes como el Foro Permanente por la Infancia a nivel nacional y latinoamericano incluyen en

su organización a las OPs; sin embargo, en nuestro estudio no las consideramos ONGs porque es evidente que:

- Su naturaleza es distinta, porque “permiten a sus miembros representar colectivamente sus necesidades, demandas e intereses económicos y políticos.
- Se agrupan por sectores sociales, por regiones geográficas, por afinidades políticas, etc.
- Su reconocimiento jurídico como representantes de sus miembros es diferente al seguido por una ONG.
- Así como las ONGs prefieren definirse con plena autonomía frente al Estado, las OPs buscan establecer permanentemente una diferencia respecto de las ONGs, con el fin de preservar sus funciones sociales y políticas específicas”.⁵⁴
- Sus directivas se eligen en forma democrática, mientras que en las ONGs están constituidas por personalidades que por lo general son los creadores y/o benefactores de las mismas.

Con relación a las organizaciones de la empresa privada señalamos que desde hace unos años las empresas privadas han incursionado en este campo, entre otras razones, con el fin de crear en la gente una imagen diferente, y porque aseguran haber descubierto que deben propender al desarrollo del país como fuente de su propio crecimiento. Es por esto que ahora al elaborar los informes anuales de las instituciones encargadas de la “acción social de las empresas privadas”, se habla del balance social resultante de la evaluación costo-beneficio que realizan.⁵⁵ Por otro, lado se cuestiona el hecho de que la contribución a los proyectos que ejecutan sus ONGs les sirve para acogerse al art. 13, numeral 3 de la Ley de Régimen Tributario según el cual serán deducibles hasta un 10% en el pago del impuesto a la renta, las donaciones y subvenciones que se otorguen a las empresas privadas sin fines de lucro...”⁵⁶

En el caso de las organizaciones de iglesia, habría que hacer una distinción entre las que ejecutan programas que surgen ligadas a las acciones asistenciales tradicionales de las iglesias, y aquellas que, a partir de la redefinición de las mismas en su opción preferencial por los pobres, han encaminado sus acciones a la organización popular y

la superación de la pobreza manteniendo una presencia cercana, estable y continua con los sectores empobrecidos del país. Otra característica a resaltar en cuanto a estas instituciones, es que son una especie de injertos entre una ONG y un voluntariado, es más, es común que primero empiecen un trabajo de manera voluntaria hasta que consiguen financiamiento para contratar personal profesional idóneo. (Actualmente son preferidas por las agencias financiadoras y el Estado al escoger ejecutores de proyectos).

3.2.7. *Ámbito de acción de las ONGs*

La Fundación Alternativa, en su Directorio 94-95 hace el siguiente análisis, en lo que respecta a la ubicación, áreas y grupos de trabajo de las ONGs en el Ecuador.

En cuanto a su ubicación, según la antes mencionada fundación, es de resaltar que la mayoría (alrededor del 60%) se localiza en la ciudad capital.⁵⁷ Llama también la atención el hecho de que los proyectos que se llevan adelante se ubican en las urbes y muy pocos en el sector rural.⁵⁸ Destaca, la misma fuente, la preferencia por los sectores de trabajo:

- Cerca del 24% se orienta a la producción y generación de ingresos.
- Salud 19.74%
- Educación 17.59%
- Medio ambiente 16%.⁵⁹

En relación a los grupos con los cuales trabajan, según la misma fuente, las preferencias son como siguen:

- Población en general 28%
- Organizaciones 13%
- Niños 12%
- Juventud 11%
- Mujeres 10%
- Población marginal 9%
- Tercera edad, grupos especiales, grupos étnicos y familia, en porcentajes menores⁶⁰

Notas

- 1 Ojeda Lautaro, El Descrédito de lo Social CDS, Quito, 1993. pp. 61-62.
- 2 Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977, Resumen General, p. 4. Op. Cit. Ojeda p. 63.
- 3 Junta Nacional de Planificación, Lineamientos Fundamentales del Plan de Transformación y Desarrollo, Quito, 1973.
- 4 Banco Central del Ecuador, Gerencia Técnica, Cuentas Nacionales, Quito, 1977, p. 36.
- 5 Farrel Gilda, La investigación económica en el Ecuador, ILDIS, Quito, 1989, pp. 146-147.
- 6 PUCE, El Estado y la Economía: Políticas Económicas y Clases Sociales en el Ecuador y en América Latina, Quito, 1989.
- 7 Jürgen Schuldt y Alberto Acosta, Inflación: Enfoque y políticas alternativas para A. Latina y el Ecuador, Edit. Ecuador, Quito, 1995.
- 8 Acosta Alberto, Breve Historia del Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito, 1995, p. 134.
- 9 Ojeda, Lautaro, El Descrédito de lo Social, Quito, 1.993, pp. 64-66.
- 10 Véase Op. Cit. Ojeda, pp. 64-66.
- 11 CEPAR, Dinámica Poblacional del Ecuador y sus principales repercusiones en el desarrollo social económico, Quito, 1993.
- 12 Jürgen Schuldt y Acosta Alberto, La Inflación, enfoques y políticas Alternativas para América Latina y el Ecuador, Edit. Ecuador, Quito, 1985, p. 257.
- 13 Eduardo Santos, Ecuador la década de los noventas principales desafíos, Corporación Editora Nacional, Quito, 1984.
- 14 CONADE, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992. Tomo I, p. 28. Cit por Ojeda, Lautaro.
- 15 Véase Op.Cit., Jürgen Schuldt y Acosta, p. 261.
- 16 Véase Op. Cit., Acosta, p. 134.
- 17 Véase Op. Cit., Acosta, p.123.
- 18 Boletín Estadístico del Banco Central del Ecuador, No. 1715, p. 36.
- 19 Thoumi Francisco y Gridle Merilee, *La Política Económica del ajuste; La experiencia Ecuatoriana*, Quito. 1992. pp. 76-77.
- 20 Véase Op. Cit. Boletín Estadístico Banco Central, p. 48.
- 21 Véase Op. Cit. Boletín Estadístico Banco Central, p. 36
- 22 Cepar. *Dinámica Poblacional del Ecuador y sus principales repercusiones en el desarrollo socio-económico* Quito. 1993, pp. 16 a la 201.
- 23 Usamos el término en el sentido que le diera Jorge Landívar Reflexiones sobre el desarrollo, s/f. Editora Comunica. S/f. p. 168. "¿Qué entendemos por Tercer Sector? Pues claramente toda aquella forma de gestión socioeconómica que no es empresa ni capitalista ni estatal." También lo usa Jon Van Til, *Mapping the Third Sector*, USA, 1988.
- 24 Bombarolo Félix, La revalorización de las organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Exposición en Seminario sobre el rol de las OSC en la definición de las políticas públicas. Puenbo, Ecuador, 1995, p. 3 .
- 25 *Ibíd*em, p. 3.
- 26 *Ibíd*em p. 3.
- 27 Cela J. citado por Bombarolo Félix. op. Cit. p. 3.

- 28 De Santa Ana Julio, Elementos teóricos para comprender la SC. en *Cristianismo y Sociedad* nº 121-122. Tierra Nueva, Quito, 1994. p. 18.
- 29 Pareja Diezcanseco. Ecuador. Historia de la República. Edit. El Conejo, Quito, 1990. Tomo 3, p. 137.
- 30 Barreiro Julio. Editorial en: *Cristianismo y Sociedad*, Junta Latinoamericana de Iglesia y Sociedad. Montevideo, 1969. Pp. 3
- 31 En la encíclica *Populorum Progressio*, el Papa anuncia la creación de una Comisión Pontificia encargada de “suscitar en todo el pueblo de Dios el pleno conocimiento de la función que los tiempos actuales piden a cada uno en orden a promover el progreso de los pueblos pobres, de favorecer la justicia social entre las naciones, de ofrecer a los que se hallan menos desarrollados una tal ayuda que les permita proveer, ellos mismos y para sí mismos, a su progreso”. (n. 5, par. 1) Más adelante da la visión cristiana del desarrollo “El desarrollo de los pueblos no se reduce al simple crecimiento económico. Para ser auténtico debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre”. (n. 14. par. 1). Es más, cuando habla del desarrollo solidario de la humanidad. En la segunda parte, preconiza “una verdadera comunión entre todas las naciones” señalando entre las obligaciones para este fin el “deber de solidaridad en la ayuda que las naciones ricas deben aportar a los países en vías de desarrollo”. (n. 43, par. 2; n. 44 par. 2). A continuación recalca el concepto de solidaridad que propugna citando a la *Gadium et Spes*: “los pueblos ya desarrollados tienen la obligación gravísima de ayudar a los países en vías de desarrollo:” (n. 48, par. 1).
- 32 Batista Israel. *La Sociedad Civil en las luchas históricas de resistencia*, Revista *Cristianismo y Sociedad*. nº 121-122. Tierra Nueva, Quito, 1994, p. 30.
- 33 Arcos C., Guerra G., *Situación de las ONGs en el contexto de las políticas públicas*, en Seminario el rol de las OSC en la definición de políticas públicas, Ficong, Puenbo Ecuador 1995, p. 2.
- 34 Adaptado de *Organizaciones no Gubernamentales del país*. Boletín especial, CIU, Universidad Laica Vicente Rocafuerte, Guayaquil, septiembre 1995, p. 4.
- 35 Arcos C., Guerra G.. op. cit. p. 2.
- 36 *Ibidem*. p. 2.
- 37 *Ibid*. p. 2.
- 38 *Ibid*. p. 4.
- 39 *Ibid*. p. 3.
- 40 *Ibid*. p. 4.
- 41 “¿Cuáles son los requisitos para crear una ONG?” Pregunta hecha a Rossana Vinuesa subsecretaria de Bienestar Social, en la Mesa Redonda organizada por el Centro de Investigaciones de la Univ. Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, el 14 de septiembre de 1995”. Por ejemplo, para crear una fundación se requieren solamente 5 personas, tener una meta, a qué se van a dedicar: en salud, salubridad, si van a trabajar con niños, con jóvenes y si van a educar o capacitar. Tienen que reunirse esas 5 personas y hacer unos estatutos, el Ministerio les dará una guía, fines, tipo de socios que van a tener, la manera cómo van a desarrollar su trabajo, el tiempo de duración. Necesitan hacer un depósito en el banco de 10 salarios mínimos vitales y pedir a la superintendencia la legalización. Esto en caso de las fundaciones. En el caso de las asociaciones de barrio, de jóvenes, hasta de niños se permite ahora, tienen que ser 15 personas y los mismos fines, tipo de socio, cómo van a trabajar”.
- 42 Mardones, José María. *Capitalismo y religión*. La religión política neoconservadora, Santander, 1991, p. 127.

- 43 *Ibíd*em, p. 128.
- 44 Adaptado a la realidad ecuatoriana a partir del cuadro de Karen Anderson EPES-Chile, octubre, 1995.
- 45 La sociedad política comprende el Estado y los partidos políticos mientras que la sociedad civil comprende el sector privado comercial y el sector privado no lucrativo (según Bombarolo, *op. cit.* pág. 4).
- 46 Recientemente se creó la Subsecretaría para asuntos indígenas, aunque se le ha dado mayor empuje.
- 47 Fundación Alternativa, Directorio 94/95, Quito, La Huella, 1994, p. 14.
- 48 Foro Latinoamericano permanente de la infancia, "Memorias", Quito, DNI, 1991, p. 66.
- 49 Gordillo Estuardo, Reflexiones sobre la administración financiera de una ONG, en Revista para el desarrollo Gerencia Social, Quito, N° 1, 1993, p. 6.
- 50 Lester Salomón, citado por, Batista Israel, en La Sociedad Civil en las luchas de resistencia, Cristianismo y Sociedad, Tierra Nueva, Quito, 1995 p. 30.
- 51 Salzman Mario, exposición en Mesa Redonda organizada por el Centro de Investigaciones de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte, Guayaquil, 14 de septiembre de 1995.
- 52 Bombarolo, *op. cit.* p. 11.
- 53 *Ibíd*em. p. 11.
- 54 Fundación. *op. cit.* p. 27.
- 55 Véase Ortega Fabiola, Informe en Revista Memorias, Conticorp S.A. Guayaquil, 1994, p. 2.
- 56 Ley de Régimen Tributario interno y reglamento, Quito, 1994, p. 24/25.
- 57 Fundación, *op. Cit.* p. 18.
- 58 *Ibid*, p. 18.
- 59 *Ibid.* pp. 18-19.
- 60 *Ibid.* p. 20.

4

OBJETIVOS

4.1. Objetivo general

Realizar una investigación a nivel de ONGs que trabajan en la provincia del Guayas para conocer en qué medida las responsabilidades sociales asumidas, las convierten en modelo alternativo de desarrollo frente al neoliberalismo.

4.2. Objetivos específicos

1. Determinar las responsabilidades sociales que han asumido las ONGs de la provincia del Guayas.
2. Precisar si el sector geográfico predominante de trabajo de las ONGs corresponde a los sectores más necesitados y si el tiempo de ejecución de sus proyectos les permite lograr cambios significativos.
3. Comprobar en qué medida los proyectos asumidos por las ONGs son focalizados y de escasa cobertura.
4. Establecer si la estructura organizativa de las ONG en la provincia del Guayas les permite desarrollar propuestas alternativas.
5. Identificar si los proyectos ejecutados por las ONGs en las comunidades propician un desarrollo sostenido.

5. HIPÓTESIS, VARIABLES Y CONCEPTOS

5.1. Hipótesis

Las ONGs que se desenvuelven en el marco del modelo neoliberal asumen responsabilidades sociales sin proponer un modelo alternativo de desarrollo, constituyéndose sólo en ejecutoras de proyectos focalizados e inmediatistas sobre todo en el sector urbano.

5.2. Variables

Para el análisis de los instrumentos utilizados en nuestro estudio hemos considerado las siguientes variables:

1. ¿Qué responsabilidades sociales han asumido las ONGs, de la provincia del Guayas?
2. ¿Qué tipo de trabajo han desarrollado o desarrollan las ONGs?
3. ¿Dónde se encuentran localizadas y qué permanencia tienen los programas que ejecutan?
4. ¿Las ONGs han focalizado sus programas?

5.3. Conceptualizaciones de los términos utilizados en la hipótesis

5.3.1. Neoliberalismo

El neoliberalismo que surgió como el nuevo sistema económico a escala mundial hace más o menos dos décadas tiene su fundamento directo en la teoría económica de la primera revolución industrial en Europa Central y Norteamérica, que da nacimiento al capitalismo de estilo manchesteriano. Aunque las ideas liberales tienen repercusiones tanto en la esfera política como en la cultural,¹ su principio económico es, que el mercado debe ser el único regulador de la economía y el lugar donde la oferta y la demanda establecen automáticamente un equilibrio.

Para el gran clásico liberal [Adam Smith], es inútil, y lo ha sido siempre, crear una intervención para conseguir un equilibrio entre la producción y las necesidades. El orden se establece por sí mismo, con tal de que subsista entre los hombres la competencia.²

En América Latina, cuando en los años 70 de nuestro siglo, entra en crisis el Estado de bienestar que propone el modelo desarrollista, surgen nuevamente ideas liberales divulgadas por el economista norteamericano Milton Friedman y la escuela de los "Chicago Boys". Friedman coincide con Adam Smith en la hipótesis de que el mercado es el mejor regulador de la economía y que el Estado solamente debe intervenir en tres áreas: "primera, la dotación del marco jurídico y orgánico para la protección del individuo y la defensa de la sociedad; segunda, la administración de la justicia; y tercera, la realización de obras públicas que no son factibles de alcanzarse por la libre acción de las fuerzas privadas".³ Nosotros incorporaríamos una cuarta, la protección de individuos que no pueden valerse por sí mismos como los locos o los niños.

Esta teoría neoliberal también viene a denominarse capitalismo democrático que se basa en tres elementos: "un sistema económico predominantemente de libre mercado, un sistema político que garantice los derechos del individuo dentro del conjunto social y un sistema cultural que promueva los ideales de libertad y justicia para todos".⁴ Como podemos ver, se trata de un sistema que abarca tanto la economía como la política y la cultura, de tal manera que incluso es capaz de crear una propia teología como ideología legitimadora y defensora.⁵

Para Friedman, es el mercado libre el que coordina más adecuadamente las acciones individuales de los agentes económicos para utilizar los recursos de manera más eficaz. "A esto, que Friedman denomina poder distributivo, se une la capacidad para transmitir información económica a través de mecanismos de precios, así el aparato productivo por sí mismo determina que ha de producir y cuanto".⁶

El neoliberalismo ve la libre competencia no sólo como el instrumento más eficaz para el manejo económico interno, sino que también es partidario de la absoluta apertura comercial hacia el exterior.

“Protección significa en realidad explotación del consumidor, es sencillamente la competencia del mercado en la práctica, la principal causa del elevado nivel de vida del trabajador norteamericano.⁷

Friedman rechaza cualquier intento de reactivar la economía a través de una inversión monetaria pública, ya que necesariamente producirá la inflación, a la cual considera como un fenómeno netamente monetario (exceso de dinero). Incluso, el efecto positivo de la inversión pública sobre la economía, sería solamente pasajera, porque el aumento de precios por la inflación llevaría nuevamente a un estancamiento, de tal manera, que se produciría el fenómeno de la estancación.⁸

En los países llamados “subdesarrollados”, el neoliberalismo fue aplicado a partir de la década de los 70 a través de las siguientes medidas:

- Liberalización de los precios y abolición de las subvenciones a diferentes productos.
- Privatización de las empresas estatales y servicios públicos.
- Reducción del tamaño del Estado a través de la compra de renuncias.
- Liberalización del comercio exterior. (Reducción de tasas arancelarias y apertura para las importaciones).
- Creación de un sistema legal y judicial que proteja la propiedad y garantice el disfrute de los beneficios a nivel interno y externo, así como proteja y garantice la inversión extranjera y el repatriamiento de las utilidades.
- Fomento de la educación y la salud mediante la privatización.⁹

De un lado, el neoliberalismo rechaza la intervención del Estado fuera del área estrictamente política y promueve la reducción de sus acciones. Del otro lado, reclama la recuperación de la sociedad civil para apoyar la implementación este nuevo sistema. Tiene una gran conciencia de los malestares de la sociedad moderna, como la falta de valores y de una ética cívica y, por eso, promueve las “estructuras intermedias”, como las familias, iglesias e instituciones cristianas, asociaciones voluntarias y movimiento de intelectuales. Su función dentro

del sistema es doble, por un lado, producir virtudes cívicas y, por el otro, compensar las contradicciones del sistema.¹⁰

El neoliberalismo llama a las iglesias a “una repolitización de la religión y la esfera de la moral privada y una remoralización de la cultura y la esfera pública”.¹¹, a través de movimientos como el Opus Dei, además de la enseñanza religiosa dentro del sistema escolar.

En cuanto a la moral, plantea promover estas estructuras intermedias, sobre todo en el campo de la sexualidad, el aborto, la corrupción, la droga y el fraude fiscal. Para el neoliberalismo tendrían que formularse ciertos valores para apaciguar las injusticias cometidas por el libre mercado. En el campo social, son especialmente las asociaciones de voluntariado las que realizan un trabajo de asistencia sobre todo en el campo educativo y de salud.

A pesar de su aparente coherencia, el sistema liberal, a nuestro juicio tiene graves fallas, porque no toma en cuenta la desigualdad de posibilidades y capacidades de los individuos, empresas y hasta economías nacionales para competir en el libre mercado. Dejar el bienestar de todos a la suerte de un libre juego de egoísmos individuales, no va a llevar a una justicia distributiva, sino más bien a una especie de “Darwinismo social”, en el cual unos, que tienen más poder y más medios de producción y adquisición, se enriquecerán a costa de la miseria de los otros. No se trata simplemente de una distribución desigual, sino más bien de que algunos quedan al margen de cualquier bienestar.

En este contexto, cabe aclarar, que la igualdad social en ningún momento constituye un objetivo del liberalismo, sino más bien que para estimular el mercado es necesario que haya algunas necesidades insatisfechas. “Para éste [el liberalismo], como dice Zapatero Gómez, ‘la igualdad no es valor per se; más aún puede ser un ‘disvalor’ en la medida en que signifique un entorpecimiento de la ambición y de la iniciativa individual. La pobreza es un accidente, un fenómeno individual, excepcional. Lo que hay son pobres, no pobreza, y las razones de su existencia hay que buscarlas en la ociosidad o en la incapacidad física, causas también excepcionales”.¹²

En A.L. Los “casos excepcionales” han llegado a ser la mayoría de la población. Mientras que el desarrollo de un país se mide por el grado de modernización al cual las altas capas de la sociedad han llegado, una mayoría vive con por lo menos una necesidad básica insatisfecha. Es por eso que podemos calificar el desarrollo que propone el neoliberalismo para América Latina como un “desarrollo vicario”, que no proporciona bienestar para todos ni para la mayoría, sino que produce el fenómeno de los “excluidos”,¹³ el gran grupo de personas que no pueden participar de ninguna manera en los avances tecnológicos y los beneficios del mercado.

En los últimos años, los mismos economistas se han dado cuenta de que en A.L., el neoliberalismo puro no logra resolver los problemas de las grandes masas y empiezan a hablar de la necesidad de una “inversión social”, sobre todo en el campo de la educación.¹⁴

A esta primera crítica del sistema neoliberal podemos añadir la revisión del proceso de desarrollo y redistribución de los ingresos en los países industrializados. Se observa que éste no se realizó de una manera armónica, sino a través de muchos sistemas de retribución y, de la protección del trabajador, fruto de arduas luchas sociales y después de haber acabado con la salud y la vida de muchos.

Tampoco compartimos el optimismo de los neoliberales, quienes dicen que, la lucha individual de cada uno necesariamente llevará a un bienestar social. Más bien creemos que el comportamiento de los individuos está marcado por conflictos de intereses, que desembocarán en injusticias. Aunque el neoliberalismo considera positivos estos conflictos para la eficiencia de los procesos económicos, deja al margen a los que no pueden competir.

Frente a este darwinismo social y a un concepto de desarrollo basado netamente en el crecimiento económico, nosotros rescatamos el destino universal de los bienes, por el cual se deberían crear mecanismos de redistribución. Sin embargo, el neoliberalismo nos plantea el desafío: ¡No podemos quedarnos, solamente en lo exhortativo! Debemos proponer un modelo alternativo de desarrollo, partiendo de las necesidades de los sectores “excluidos”. En el presente estudio vamos a investigar a las ONG, como parte de la sociedad civil, reivindicadas

por el neoliberalismo. Queremos saber si es que simplemente son un elemento más en el sistema neoliberal o realmente representan una alternativa de desarrollo más justo, equitativo y participativo.

5.3.2. Responsabilidades sociales

Son compromisos que asumen el Estado y la Sociedad Civil en pro de un desarrollo solidario que beneficie a la mayoría de la población.

“El Estado provee de un servicio o un bien a la comunidad cuando es de su responsabilidad el hacerlo por legítima decisión política, determinando quién lo recibirá y en qué medida. Al Estado le incumbe, en ese caso, seleccionar quién lo ‘producirá’ y cubrir directamente los costos en que se incurra. Naturalmente, instituciones del Estado pueden ser las propias ‘productoras’ del servicio y éste es también susceptible de suministrarse o ‘producirse’ por instituciones privadas, pero bajo los términos y condiciones establecidas por el proveedor legal del servicio, es decir el Estado”.¹⁵

Es oportuno hacer una ligera revisión de la forma cómo han ido evolucionando los servicios sociales en el Ecuador, a fin de obtener una mejor comprensión de lo que ocurre en este campo, no sólo por las manifestaciones del presente, sino también por los hechos que históricamente le dieron origen.

A partir de acciones de beneficencia asumidas desde finales del siglo pasado por el catolicismo, los fenómenos de conmoción y cambio social dieron origen a períodos de reflexión que llevaron a proponer la sustitución de la beneficencia privada por la acción social, es decir, una acción asumida por el Estado a través de sus diferentes organismos.

El año 1887 es el punto de partida de la organización institucionalizada de la beneficencia en el Ecuador. En 1888 se crea la Junta de Beneficencia Municipal de Guayaquil, de carácter semipúblico y en 1908, la Junta Nacional de Beneficencia de carácter estatal. Con la Revolución Liberal la Beneficencia Pública sufrió cambios importantes que se expresaron en la nueva concepción social y política que en el

campo de la acción social se denominó Filantropía. En este contexto se promulgó la Ley de Beneficencia que duró 18 años y en 1926 se emite la nueva Ley de Asistencia Pública.¹⁶

La Junta de Beneficencia de Guayaquil fue creada para dar respuesta a las necesidades de legitimación de la clase dominante guayaquileña. Estuvo formada por pocas familias cuyos miembros estaban presentes en la mayoría de las instituciones de importancia de la ciudad, además de ocupar puestos políticos importantes a nivel nacional. A pesar de la emisión de la Ley de Beneficencia, se dispuso que la Junta de Beneficencia de Guayaquil no fuera intervenida y desde entonces prácticamente no ha sido tocada.¹⁷

Anteriormente el Estado se había movilizizado para amparar a los necesitados siguiendo las pautas de la beneficencia social. Bajo su criterio la previsión social subyacía a la solidaridad de la comunidad para con sus miembros, pero el cambio implicaba también connotaciones de orden político que no excluían los brotes de oportunismo que aún hoy se manifiestan en este campo de la vida pública, pero cada vez más consolidados y definidos. De esta manera se encuentran en el origen mismo de las responsabilidades sociales las virtudes y los vicios de unas acciones que hoy son un imperativo para la vida de cualquier sociedad y que en el caso particular del Ecuador demandan una definición consistente con la realidad y las necesidades de una sociedad que experimenta los efectos del cumplimiento parcial y errático de dichas responsabilidades.¹⁸

Recientemente se presentó una modificación en la forma cómo el Estado moderno ha ido interpretando las responsabilidades sociales que la Carta Magna de la Nación le asigna. Esas transformaciones han respondido a diferentes causas que se ajustan a la vigencia de corrientes económicas y políticas, que determinan las posturas en las concepciones sociales que tienen relación con la participación del Estado y de la sociedad civil. Sobre todo, lo que tiene que ver con la ejecución de proyectos y programas que respondan al cumplimiento de los derechos establecidos para los ciudadanos en este campo.

Dado los objetivos del presente estudio se hace indispensable hacer una referencia a algunos aspectos conceptuales de la política so-

cial, puesto que de ella emergen las responsabilidades sociales que en su momento asume o deja de asumir el Estado a través del diseño del gobierno que las promulga.

Remitiéndonos a “Rolando Franco quien analiza las diferentes connotaciones y usos de los términos social y política social en el marco de las controversias que dichos términos generan, encontramos que podrían agruparse en dos grandes tipos: Unos de índole global que consideran a lo social como perteneciente a la colectividad en su conjunto (en este sentido lo económico sería parte de lo social); es decir, que la política social vendría a ser el instrumento de transformación de la sociedad. Otras de tipo restringido según las cuales lo social se contrapone a lo económico como concepto particular referido a los niveles de vida, y que se asimila al bienestar humano reduciéndose a la sumatoria de varios aspectos sociales. La planificación de las políticas sociales en el Ecuador se ha enmarcado en esta última concepción”.¹⁹

Para los fines que este trabajo pretende, nos acogemos a la definición de política social expuesta por Lautaro Ojeda donde la “política social es el conjunto de acciones públicas en procura de condiciones de bienestar de los sectores más vulnerables o socioeconómicamente precarios de la sociedad, orientadas a la reproducción de la fuerza de trabajo y a la asignación y distribución del gasto e inversión, particularmente públicos”.²⁰

Las políticas sociales en la práctica difícilmente responden a modelos puros, siendo más bien una amalgama de conceptos y aplicaciones. La tipología de las políticas sociales se puede expresar con Eduardo Bustelo²¹ de la siguiente manera: asistencial, tecnocrático y distributivo o solidario; dependiendo de la forma en que dé prioridad cada uno de ellos a las diferentes dimensiones de la política social y como establezca la participación del Estado, de la sociedad, o del individuo en los procesos sociales.

La política social del modelo neoliberal se concentra en la formación de recursos humanos con énfasis en la esfera técnica, para responder a la necesidad de disponer de fuerza de trabajo capacitada por el Estado y de esta manera convertir la capacitación en un componente de las políticas sociales. De esta manera evitan la distorsión que las

políticas distribucionistas causan al crecimiento normal del mercado, al mismo tiempo que son funcionales a los intereses de la empresa privada en la medida que mejoran e incrementan la producción o refuerzan la disciplina social en beneficio de la sociedad de mercado.

El abaratamiento de la fuerza de trabajo con el pago de salarios mínimos por parte del capitalista se obtiene gracias al ofrecimiento por parte del Estado de algunos servicios básicos como los de salud, educación, vivienda, bienestar social, que al ser usados por el trabajador de manera individual lo coloca en mejores condiciones para ser parte del proceso de producción. Hay que recordar que el Estado ofrece estos servicios básicos gracias a la recaudación de impuestos, a las regalías del petróleo, entre otras. Vistas así las políticas sociales son un buen negocio del empresario porque representa tanto un ahorro como una utilidad.

En el enfoque neoliberal, la intervención de la política social es focalizada y temporal, como una política de emergencia que actúa sólo en el caso de que fallen los mecanismos tradicionales -familia- y los naturales -mercado-, y hasta que ellos recuperen su papel. Es decir, que el Estado se limita a ejecutar una política subsidiaria, transitoria, compensatoria y en pequeña escala, particularmente para los casos de emergencia.

Dentro de la misma línea, pero más radical, se plantea que los servicios sociales deben obtenerse mediante formas privadas y pagos personales, quedando las políticas sociales para aliviar necesidades extremas. De esta forma los servicios sociales privados se constituirían en una expresión de la distribución desigual del ingreso y se pondrían de manifiesto en los niveles de salud, educación, vivienda y seguridad social a los que tiene acceso la mayoría de la población. Es decir, los servicios sociales a los que pueda acceder cada individuo estarían en relación directa a los ingresos que percibe y por ende le permitiría pagar, a menor ingreso menor calidad y cantidad de servicio.

Lo anteriormente expuesto representa la mayor debilidad de la propuesta de política social del neoliberalismo, al mismo tiempo es la más grave consecuencia para la vida social del país.²²

5.3.3. Alternativa de desarrollo social

Para abordar este tema medular de la investigación y, de acuerdo a los objetivos que se propone, es fundamental recurrir en primer término a una conceptualización acerca de cómo entienden el desarrollo los autores del presente trabajo.

En primer lugar, partimos de una visión integral del desarrollo, aquella que permita no confundirla con el crecimiento económico y sus múltiples indicadores como son: el producto interno bruto, el ingreso per cápita, los niveles de ahorro y de consumo etc., que, como señala Jorge Landívar, son índices de un proceso, mas no lo representan en su totalidad.

“Desarrollo es un proceso colectivo de liberación de carencias y dependencias, y de superación de la estratificación y atomización social”.²³

La concepción de desarrollo lleva también a plantearse el sentido que tiene para el estudio el concepto de alternativas para ese desarrollo. Nos acogemos a definir las como las posibilidades de aportar a la construcción de una sociedad distinta a la que tenemos en el presente momento histórico, donde la democracia sea económica, social, cultural, es decir, llena de contenidos y de posibilidades.

Para poder encontrar alternativas de desarrollo es necesario tener una actitud crítica y una visión de la sociedad claramente definida que permita una opción para los sectores poblacionales más vulnerables, a través de la intención política de reivindicar los procesos de transformación de la sociedad.

Se hace también necesario definir a qué es alternativo el modelo que se proponga. ¿A las políticas sociales del modelo neoliberal o a los procesos que en la actualidad desarrollan las organizaciones que asumen las funciones sociales que corresponden al Estado? Esta definición es importante con el fin de no caer en un planteamiento que se limite a establecer una relación de discusión, de confrontación con el Estado, o simplemente a aportar aspectos operativos de las organizaciones.²⁴

La siguiente definición expresa lo que los autores de la presente investigación, y desde las posturas teóricas y metodológicas que han asumido, coinciden en entender como alternativas de desarrollo.

Alude al conjunto de acciones tendientes a mejorar directamente los niveles de vida de la población, mediante la realización y utilización de la actividad económica, asegurando el bienestar de los grupos humanos de modo directo; como la educación, la vivienda, la salud, la alimentación y la nutrición, las actividades recreativas, la atención a grupos especiales, los servicios sociales, las condiciones de trabajo, la seguridad social y la defensa social. Comprende una serie de servicios que satisfacen necesidades que los individuos, la familia y los grupos no pueden satisfacer plenamente.

5.3.4. Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)

Para efecto de nuestro estudio el equipo investigador se identifica con la conceptualización que sobre ONGs nos da Félix Bombarolo (que consta en la p. 62 del presente trabajo).

5.3.5. Programas focalizados e inmediatistas

Son términos que están de moda en el ambiente de desarrollo social. Se utilizan para calificar el trabajo de una institución o proyecto que se enrumba hacia el corto plazo con efectividad.

a) Focalización

Es una necesidad o una política que adopta una institución o proyecto en la delimitación del trabajo social. El término focalizado para nuestro estudio se refiere al trabajo puntual que las ONGs ejecutan en un área geográfica determinada. Por ejemplo, cuando una ONG ejecuta un programa de crédito para la microempresa en la parroquia Progreso, sin que el recinto Cerecita o el cantón Libertad sean partícipes de ese programa. También puede referirse a un problema específico del área en que se involucra o atiende a un grupo de beneficiarios específico.

Según el asesor del Ministro del Interior de Chile, Jaime Gatica, la focalización es una posibilidad que permite realizar una acción sostenida en el sector donde se ha propuesto desarrollar:

“Focalizar los recursos del Estado para combatir la pobreza, para obtener mejores resultados... la experiencia chilena es integral en lo que respecta a la educación, infraestructura social, pavimentación, electrificación rural,... y lo que la experiencia muestra es que, se ha logrado focalizar mejor la acción social del Estado al descentralizar la administración de estos programas. Obviamente cuando la administración de estos programas está en manos de gente que conoce mejor la problemática social y la pobreza en su región, comuna, provincia, tienen mejores posibilidades de solucionar este aspecto... Para que los programas funcionen hay que incorporar a la gente en el diseño de estos proyectos”.²⁵

En Chile la focalización de Programas Sociales ha dado resultado como una medida de desarrollo sustentable. Se puede decir entonces que la focalización puede ser una posibilidad para hacer crecer, tanto cualitativa como cuantitativamente, sectores geográficos y/o grupos objetivos específicos.

b) Inmediatista

Se denomina así a una institución o proyecto cuya acción solamente se encamina a cubrir ciertas necesidades básicas de la población. Otra manera de interpretarlo es cuando la ONG aprovecha la oportunidad de formular un proyecto sin tener en cuenta el impacto y filosofía institucional que se ha propuesto, importándole más el prestigio de haber trabajado con tal organismo. El inmediatismo para nuestro estudio, se refiere esencialmente al carácter temporal de la ejecución de determinados proyectos, que permiten paliar mínimas necesidades de la población objetivo, sin tener en cuenta el impacto que pueda producir el proyecto.

El inmediatismo tiene que ver en gran parte con la limitación del tiempo. Poco tiempo significa que el proyecto²⁶ no cumple las expectativas de la población. Para las ONGs, asumir ciertas responsabilidades sociales que el Estado no alcanza a cubrir, representa formular proyectos a corto plazo, que en la práctica, no mejoran la calidad de vida y no cubren ninguna necesidad de los beneficiarios.

5.3.6. Corto plazo, mediano plazo, largo plazo

Estos términos utilizados en la hipótesis permiten tener una aproximación de los posibles atributos de algunas entidades que trabajan en desarrollo social.

- Corto plazo: proyectos a realizarse en el lapso de hasta un año.
- Mediano plazo: proyectos de hasta tres años de ejecución.
- Largo plazo: proyectos que se realizan en no menos de tres años.
- Existe otro término, permanente dado a los proyectos o actividades que las ONGs asumen como propias por un tiempo indefinido.

5.3.7. Sector urbano

Se considera como tal, al sector formado por el núcleo urbano de capitales provinciales y cabeceras cantonales. Al extendernos a lo que llamamos sector urbano marginal, este concepto se asemeja al de área rural en el que se incluye la periferia (los alrededores) de las capitales provinciales y cabeceras cantonales. Sectores que en su inicio se poblaron con invasiones de familias que no disponían de posibilidades económicas para pagar el arriendo de una casa o de los que emigraban a la ciudad para buscar mejoras en su vida y que, poco, se han ido incorporando al sector urbano, pero sin contar con los servicios básicos adecuados; como es el caso del suburbio guayaquileño, los Guasmos y actualmente la zona de la Perimetral, entre otros.

Notas

- 1 El sistema liberal tiene su fundamento en las grandes luchas de los siglos XVII y XVIII de la naciente burguesía contra el sistema absolutista y desemboca en el establecimiento de gobiernos democráticos a través de las revoluciones en Inglate-

- rra, Francia y EE.UU. En lo cultural introduce la separación de la Iglesia del Estado.
- 2 Durán Cousin, Eduardo: *La hora neoliberal de América Latina* (Quito: Fund. Hanns Seidel, 1993) p. 20.
 - 3 *Ibíd.*, p. 22.
 - 4 E. Rojo: *El neoliberalismo en cuestión* (Santander: Sal Terrae, 1993, p. 237).
 - 5 Ver las obras de M. Novak y sus colaboradores del Institute for Religion and Democracy, que se autoproclaman los verdaderos teólogos de la liberación porque ofrecen un sistema económico que traerá desarrollo y bienestar, y Mardones, José María: *Capitalismo y Religión. La religión política neoconservadora* (Santander: Sal Terrae, 1991).
 - 6 Durán Cousin, op. cit., p. 23.
 - 7 Friedman: *Libertad de elegir*, Barcelona: Grijalbo, 1981, p. 67.
 - 8 Ver Durán Cousin, op. cit. p. 25s. El término estanflación, un compuesto artificial de estancamiento e inflación, describe el fenómeno de una acelerada inflación sin que al mismo tiempo se produzca un crecimiento económico.
 - 9 Según ponencia de Anastasio Gallego, 17 de agosto de 1995, en FALED, Guayaquil, Ecuador.
 - 10 Ver: Mardones, José María, op. cit. p. 232.
 - 11 *Ibíd.*, p. 256.
 - 12 Germánico Salgado, *El estado ecuatoriano: Crisis económica y estado desarrollista. Los nuevos límites del Estado*. Quito.CORDES, 1989. p. 215.
 - 13 Hemos tomado el concepto del "excluido" de Hguyen Thai Hop: "Los excluidos, extraña criatura del neoliberalismo", en: *Cristianismo y Sociedad*, # 120, 1994, pp. 51-57.
Etimológicamente hablando, el término "excluido", utilizado con frecuencia en forma adjetiva procede del verbo latino "excludere", que significa echar a una persona o una cosa fuera de un sistema cerrado o fuera del lugar que ocupa...Con los cambios tecnológicos y el modelo neoliberal, la exclusión se convierte en un fenómeno profundo, dramático y generalizado....Al ser prioritaria la productividad, la eficiencia, la tecnología, el utilitarismo y la competencia del mercado, se privilegia a los ricos y a los mejor preparados, excluyendo a los pobres y menos favorecidos del círculo encantador producción - consumo". (p. 52).
 - 14 Para comprobar, se puede leer la entrevista al economista R. Dornbusch, formado en la escuela de los "Chicago Boys", que ha tomado conciencia de que los problemas de A.L. no se solucionan con las medidas clásicas del sistema neoliberal: "En la A.L. no se puede resolver rápidamente [la pobreza]. Para empezar, está relacionada con la mala distribución del ingreso, con la falta de educación con la falta de movilidad social" (en: *Multiplica. Número especial*, Quito, enero de 1994, p. 25). Ver también los discursos del candidato a la Presidencia del Ecuador, Jaime Nebot, quien habla de "Invertir en la gente", "justicia", dar prioridad a la educación y salud.
 - 15 Salgado. Op. cit. p. 234.
 - 16 Ojeda, Lautaro *El Descrédito de lo Social*, CDS, Quito 1993. pp. 14-17.
 - 17 *Ibíd.* p. 18.
 - 18 Martínez Quintero, Esther *El Nacimiento de la Previsión Social 1900-1917 en De la Beneficencia al Bienestar Social. Siglo XXI Madrid*, 1986. pp. 177-180.
 - 19 Véase op. cit. Ojeda. p. 38.
 - 20 Véase op. cit. Ojeda. p. 39.
 - 21 Bustelo, Eduardo. Citado por Ojeda, Lautaro. *Ibíd.* p. 40.

- 22 *Ibíd.* pp. 31-33.
- 23 Definiciones de desarrollo a partir de la doctrina social de la Iglesia: Tener, saber, hacer más para ser más. Pasar de condiciones menos humanas a condiciones más humanas.
- 24 Conde, Alfonso. ¿Es Posible el Desarrollo Alternativo? en Debate: Desarrollos Posibles en una época de transición. Memorias del II encuentro Nacional de la Red Colombiana de centros de Promoción Popular para el Desarrollo, abril 1994 De Red de centros, Santafé de Bogotá, pp. 46-48.
- 25 Diario El Universo, Martes Económico, abril 2 de 1996, p. 3.
- 26 Se refiere estrictamente a proyectos que permiten mejorar la calidad de vida de la población.

6

PROCESO METODOLÓGICO

6.1. Diseño de la investigación

Para llevar adelante los objetivos propuestos y la afirmación, negación total o parcial de nuestra hipótesis, se dieron los siguientes pasos:

6.1.1. Levantamiento de información bibliográfica

La investigación se inició con la recopilación, estudio y análisis de las políticas sociales aplicadas en los últimos 25 años por los gobiernos de turno del país, mediante datos estadísticos e investigaciones de fuentes oficiales (Banco Central, INEC, ministerios, etc.), y documentos varios publicados al respecto. También se realizó un análisis sobre el neoliberalismo y su visión de desarrollo, así como sobre la historia de las ONGs en ALC, lo cual sirvió como base para la elaboración de la hipótesis de nuestro estudio y cuyos resultados constan en el marco teórico.

6.1.2. Elaboración de la hipótesis

Fue un proceso grupal de reflexión a partir del análisis del material recopilado en la primera fase. Cada participante elaboró varias posibles hipótesis que luego se fueron unificando, hasta llegar a formular una sola, que generó todo el proceso de investigación y análisis de contenido.

6.1.3. Selección del tipo de investigación

En un primer momento se discutió la posibilidad de realizar una investigación participativa¹ pero fue desestimada al analizar el procedimiento de la misma y al tener presente ciertas limitaciones del grupo, como la imposibilidad del equipo para dedicarse a tiempo com-

pleto; las molestias que pudieran ocasionarse en las ONGs; y el tiempo limitado para la investigación. Todo ello nos hizo decidir por una metodología de tipo explicativa que conllevaría un estudio exploratorio² y descriptivo³ de análisis e interpretación de los datos.

6.1.4. Universo de trabajo

Para la elección del universo de trabajo tomamos como documentos de información las siguientes guías o directorios elaborados a nivel nacional:

- Guía de ONGs del Ecuador, elaborada por la Fundación Alternativa año 1994-1995;
- Guía de ONGs del INNFA;
- Guía de Organizaciones de discapacitados;
- Guía de ONGs de la Mujer;
- Guía Telefónica de Guayaquil;
- Información de personas calificadas que conocían a las ONGs, y que no constan en las guías antes mencionadas.

El total de ONGs encontradas y seleccionadas en la provincia del Guayas fue de 137. La selección de las mismas se realizó teniendo en cuenta las características que el grupo de investigación determinó para que una institución fuera considerada ONG, las cuales ya han sido descritas en el marco teórico del presente trabajo.

6.1.5. Muestra

Por razones de operatividad en la investigación, se seleccionó una muestra representativa para realizar el trabajo, estableciéndose un tamaño del 50% del universo más uno, que permitiría un grado de confiabilidad de los resultados a obtener. La muestra fue realizada de acuerdo a un intervalo sistemático que correspondió al número 6, cifra obtenida de manera probabilística o al azar, identificándose 67 instituciones. Sin embargo, en el transcurso de la aplicación de los instrumentos de recolección de información nos encontramos con algunos casos donde no se pudieron realizar las entrevistas por razones que expondremos más adelante. Para sustituir éstas, incorporamos a 19 ins-

tuciones más, lo que dan un total de 85 ONGs como muestra, que constituye el 62% del universo, más de lo previsto en el inicio del trabajo. Resumiendo, de las 85 seleccionadas el 60%, es decir 51 ONG, fueron entrevistadas mientras que el 40% restante, o sea 34 instituciones, no se las pudo entrevistar por algunas dificultades, como cambio de domicilio, estar inactivas al momento de la encuesta, o porque rehusaron contestar.

6.2. Instrumentos de la investigación

6.2.1. *Elaboración de los instrumentos de medición*

Para la recolección de información directa se elaboró una encuesta con un modelo para los directores o coordinadores generales de la institución. Este método permitió tener una visión global de la institución. El otro era aplicado a los trabajadores de campo o promotores. Proporcionando una visión directa del trabajo realizado con los beneficiarios.

El cuestionario constó de algunos ítems que nos permitieron levantar la información suficiente para dar explicación teórica y global a las variables del tema propuesto⁴.

6.2.2. *Observación del trabajo de campo*

También se acordó realizar una observación directa de una actividad desarrollada por algunas ONGs en su misma área de trabajo. Para ello se consideraron solamente las instituciones que desarrollan algún trabajo comunitario. Por falta de tiempo se escogió una integrante del equipo investigador, resultando elegidas al azar 14 instituciones, de las cuales se realizaron solamente 12 observaciones de campo. El trabajo se llevó a cabo mediante guía metodológica.⁵

En este punto cabe destacar que tuvimos la acertada participación de la Dra. Cristina Larrea, quien dirigió este proceso, el mismo que se encuentra en el apéndice # 2; así mismo, participó en la redistribución de las preguntas una vez realizada la prueba piloto, y en la elaboración de los instrumentos de medición y la guía de observación en campo.

6.2.3. Prueba piloto

Antes de la aplicación definitiva, hicimos una prueba piloto en 5 ONGs del universo de trabajo, escogidas entre las instituciones donde el equipo tenía más acceso, y cuyos integrantes podían dar sus aportes metodológicos al instrumento. Esto nos permitió corregir el cuestionario en cuanto a: reformular preguntas que no habían sido bien entendidas por los entrevistados; cambiar el orden de las preguntas para hacer el cuestionario más ágil; realizar un instructivo para la aplicación definitiva de la encuesta.

6.3. Recolección de datos

6.3.1. El equipo investigador

Para realizar el trabajo de campo o recolección de información directa, el equipo humano contó con los 14 miembros del postgrado, cuya formación académica garantizaba la confiabilidad de los datos, más la incorporación de 8 alumnas de la Escuela de Pedagogía de la Universidad Católica que fueron previamente seleccionadas, capacitadas y entrenadas para el efecto.

6.3.2. El proceso de aplicación de la encuesta

Para la recolección de datos en las instituciones seleccionadas, se conformaron parejas, con el fin de realizar la entrevista de manera simultánea, tanto al director como al promotor de campo. En ciertos casos esto no fue posible por las actividades propias de los promotores, algunos de los cuales fueron entrevistados en el lugar de trabajo. A cada pareja le correspondieron 10 instituciones. Es importante anotar que las entrevistas se realizaron previa cita y con la autorización de los directivos entrevistados.

En la observación del trabajo de campo, fue necesario contar con la colaboración de los promotores, con quienes se coordinó la realización de esta actividad. La hicimos de la manera más desapercibida posible en cuanto a la observación de los beneficiarios o usuarios de los proyectos se refiere para influir lo menos posible en el comportamiento y espontaneidad de los mismos. De estas observaciones de

campo se realizaron 12 de las 14 propuestas. Las que sirvieron para darnos mayores elementos de juicio y fundamentar las conclusiones de nuestra investigación.

6.4. Codificación y procesamiento de datos

Recogida la información primaria en las ONGs seleccionadas, procedimos a la codificación, mediante una plantilla elaborada de acuerdo a un orden numérico establecido. Las preguntas abiertas fueron codificadas de acuerdo a las respuestas de las entrevistadas, luego se reagruparon las preguntas por variables. Toda la información fue procesada a través del programa Fox Pro.

6.5. Análisis e interpretación de los datos

Una vez terminada la recolección de información bibliográfica procedimos a su respectivo análisis y estructuración del marco teórico.

Empezamos el análisis de los resultados del trabajo de campo una vez concluido el procesamiento de datos y la impresión de los cuadros de todas las preguntas de la encuesta. Para el análisis por preguntas escogimos los tres porcentajes más representativos estadísticamente, debido a la dispersión de las respuestas en porcentajes de baja representación, que dificultaban el análisis por falta de consistencia en los criterios.

Luego agrupamos las preguntas por variables de acuerdo al enfoque y contexto del estudio, formando para su análisis cuatro grupos. Las preguntas que no entraron a formar parte de las variables pasaron a conformar el capítulo de generalidades.

Terminado el análisis de resultados procedimos a obtener conclusiones por variables y luego de manera objetiva, sistemática y cuantitativa, las conclusiones y recomendaciones generales. Elaboramos un borrador del documento que fue revisado por expertos en la materia, cuyos criterios y recomendaciones fueron incorporados en el trabajo.

6.6. Dificultades y limitantes en el proceso de la investigación

- En cuanto al análisis de la bibliografía tuvimos algunas dificultades para obtener información homogénea. En algunos casos (décadas de los 70 y 80) los datos, cifras, fechas y análisis eran diferentes dentro de un mismo período de gobierno, tanto los elaborados por organismos oficiales y centros de investigaciones, como por los expertos particulares. Este hecho presentaba cierta heterogeneidad de enfoques sobre las políticas sociales y sus repercusiones en el desarrollo de país, ya que respondían más bien a sus intereses y tendencias ideológico-políticas. Sin embargo, en los últimos años esta heterogeneidad de información, parece haber disminuido a raíz de las investigaciones socioeconómicas auspiciadas por organismos internacionales.
- En el proceso de recolección de datos encontramos algunos casos de ONGs, donde no fue posible realizar las entrevistas por las razones mencionadas en el siguiente cuadro:

Cuadro 13: Razones por las cuales no se pudo entrevistar a personeros de instituciones seleccionadas en la muestra

Razones por las cuales no podían entrevistar a las ONGs	Cantidad	Porcentaje
Ilocalizable	18	21%
Rehusaron contestar	8	9,4%
No eran ONGs	2	2,4%
Estaban inactivas	6	7,1%
Total	34	39,5%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil

Notas

- 1 Investigación participativa: La que se realiza a partir del esquema Investigación-acción-participación, donde los insumos del proceso se obtienen de la investigación y se revierten en acciones progresivas donde se van involucrando los elementos vulnerables identificados y sobre los resultados de la ejecución se van generando las nuevas acciones tanto de tipo investigativo como operativo y que cuentan en todas sus fases con la participación de los sujetos del programa, constituyéndose al mismo tiempo en sujetos y actores del proceso. La investigación participativa es recomendada en acciones donde se da una importante participación comunitaria y donde las beneficiarias son las principales y fidedignas fuentes de información, puesto que sus experiencias contribuyen a la mejor comprensión del problema o al más eficiente diseño del trabajo propuesto.
- 2 Investigación exploratoria. Examina un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado con el mismo enfoque. Determinan tendencias, e identifican relaciones potenciales entre variables.
- 3 Investigación descriptiva. Mide o evalúa diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar.
- 4 Véase apéndice 2.
- 5 Véase apéndice 3.

7 RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

7.1. Generalidades

7.1.1. Antecedentes laborales de los directores y promotores encuestados

Para iniciar la encuesta y como un primer acercamiento, preguntamos a los entrevistados sobre su formación y experiencia laboral.

Cuadro 14: Datos laborales de los entrevistados

TEMA	ALTERNATIVA	DIR	PROM
Tiempo que lleva en la institución	más de 5 años	49%	14%
	de 2 a 5 años	37%	37%
	menos de 2 años	14%	29%
Trabajó anteriormente en otra ONG	sí	53%	32%
	no	47%	68%
Tipo de trabajo que realizó anteriormente	Docencia y capacitación	22%	24%
	Administración pública, privada o empresarial	20%	23%
	Coordinación de proyectos	12%	8%
	voluntariado, iglesias	12%	8%
	otros	34%	37%
Realizan al mismo tiempo trabajo en otro lugar	no	53%	58%
	sí	47%	42%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995

Elaboración: Equipo de Postgrado de Ciencias del Desarrollo, INEDES- Universidad Católica de Guayaquil.

Cerca de la mitad de los directores encuestados ha permanecido en la institución por más de 5 años, lo que sumado a los que tie-

nen entre 2 y 5 años aumentan en un 86%, dato que permite hablar de cierta estabilidad en sus funciones.

La estabilidad puede ser beneficiosa para las organizaciones siempre y cuando signifique la identificación y compromiso con las actividades de la ONG y una continuidad con las tareas propuestas; sin embargo puede implicar un riesgo mayor si esa permanencia es forzada por condiciones internas o externas de la organización o del individuo, razón por la cual la institución se ve abocada a la pérdida de dinamismo en el trabajo por falta de ideas innovadoras o desajustes y molestias entre el personal.

La experiencia previa del 53% de los directores en el mismo tipo de organismos constituye un respaldo en la ejecución de las funciones y un conocimiento del mundo de las ONGs y su particular modo de comportamiento laboral. Esto no es un requisito indispensable. Es importante, que quien asuma la dirección de una institución de esta naturaleza haya tenido alguna experiencia en este campo. El 47% contestó negativamente. El estudio no permitió establecer si el funcionario ha ascendido en las posiciones dentro de la ONG hasta llegar a la dirección, lo que también estaría hablando de otra forma de experiencia previa.

El caso de los promotores es diferente, puesto que el 68% reporta no haber trabajado en otra ONG anteriormente. Lo que se puede explicar por el hecho de que en su mayoría son profesionales jóvenes y de reciente vinculación, que inician sus funciones en actividades como las de promoción. El 32% que sí ha trabajado en otras instituciones, pueden ser vistos bajo el mismo análisis hecho para los directores, con la posibilidad de aventurar, que es positiva la rotación de personal que se produce en el ámbito de las ONGs locales.

Alrededor de un cuarto de promotores y directores ha trabajado anteriormente en el campo de la docencia y la capacitación, congruente con la necesidad de laborar en el ámbito educativo de la provincia. Al mismo tiempo fortalece la capacidad que podrían tener las ONGs para presentar propuestas alternativas en este campo, que coadyuven a un desarrollo social sostenido.

En segundo lugar, de las experiencias laborales previas, se encuentra el haber trabajado en la administración tanto pública,¹ privada o empresarial. El incremento de Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro que se ha presentado en el país en la última década ha generado un espacio laboral que acoge a profesionales provenientes de diferentes ramas que constituyen un aporte válido para las ONGs, dado que, muchos de ellos, se encuentran familiarizados con los mecanismos de formulación y búsqueda de financiamiento para proyectos. El desconocimiento en este campo, limita la identificación, ubicación y comunicación con las instituciones internacionales o nacionales que pueden interesarse y apoyar sus propuestas.

La experiencia en el sector del voluntariado presenta resultados que carecen de relevancia porcentual, pero sí ameritan ser tenidos en cuenta (11.8% para directores y 7.9% para promotores). Las cifras señalan un proceso de sensibilización frente al aporte que la sociedad civil debe hacer al desarrollo social, aspecto íntimamente vinculado al mundo de las ONGs. La experiencia en el voluntariado abre un espacio a la participación de los individuos y facilita la identificación de la misión y la acción con que la institución se encuentra comprometida.

El número de entrevistados que tienen experiencia de trabajos previos en otras ONGs, como también en la coordinación de proyectos, (19.6% agregado para los directores y 10.6% para los promotores), favorece la eficiencia en la gestión directiva y en el trabajo de base que ejecutan los promotores.

Cerca del 50% de directores y promotores, manifiesta tener una actividad laboral adicional a la que desempeñan en la ONG. Por una parte, es posible interpretar que la dedicación a sus funciones en la institución es parcial. Las razones para ello pueden ser diversas y no constituyeron el objetivo del presente estudio. Pero de modo indirecto sí fue posible establecer por parte de los investigadores las limitaciones presupuestarias que inhabilitan a las ONGs para atender satisfactoriamente a las aspiraciones salariales de sus funcionarios. A la postre la búsqueda de mayores ingresos se podría convertir en una causa para que varios de ellos realicen actividades adicionales, algunas veces incompatibles con las funciones que ejecutan en la ONG.

Cuadro 15: Formación de directivos y promotores

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM.
Formación Académica	CC. sociales	47%	50%
	Bachillerato gen., CC.EE, Est. Univ., secretariado	14%	24%
	CC de salud	12%	8%
	Postgrado	8%	3%
	Otras	19%	15%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas 1995

Elaboración: Equipo de Postgrado de Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil

Los resultados del estudio muestran una presencia de alrededor del 50%, de directores y promotores con un título de profesional en Ciencias Sociales, que incluye a sociólogos, psicólogos, orientadores familiares, psicopedagogos, maestros, literatos o abogados. Lo que se traduce una relación coherente entre el personal que trabaja en las ONGs y las actividades que las caracterizan en el concierto del desarrollo social que demandan la participación de profesionales de estas ramas.

El 24% de promotores y el 14% de directores, declararon que no han alcanzado un título académico. En el caso de los primeros este aspecto, dadas las funciones que desempeñan, no es tan relevante, pues la base de su perfil está más acentuada en el conocimiento de la realidad de los sectores populares. En el caso de los segundos, podría significar que estos dirigen instituciones de baja cobertura por lo cual este aspecto no es indispensable.

El 12% de los directores y el 8% de los promotores son profesionales del área de la salud, lo cual contrasta con el 16%², de ONGs que trabajan en salud. Este fenómeno queda explicado por el hecho, de que por lo general estos profesionales pertenecen a la categoría del técnico contratado y no a la de personal fijo.

Cabe destacar que existe un 8%, de directores y un 3% de promotores con estudios de postgrado, lo cual podría significar una mayor comprensión de la globalidad de los problemas sociales.

Llama la atención la escasa presencia de profesionales especializados en la rama administrativa. Esta carencia se puede traducir en las deficiencias que se reconocen en el mundo de las ONGs y que dan origen a inoperancias en el manejo administrativo de los proyectos.

7.1.2. Política organizativa de las ONGs

En este punto vamos a analizar en qué medida la estructura organizativa de las ONGs permite la participación de sus empleados, voluntarios y beneficiarios.

Cuadro 16: Datos organizativos

BASE MÚLTIPLE

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM
Requisito para ser socio	Participar activamente en un proyecto	41%	42%
	Pagar una cuota	24%	13%
	Ser presentado por otro miembro	19%	16%
	No sabe	2%	23%
Elección del directorio	Asamblea de miembros	70%	39%
	El propio directorio	11%	29%
	No sabe	0%	13%
Proponer proyectos	Cualquier socio	45%	25%
	El directorio	45%	24%
	El director	33%	53%
	El equipo técnico	24%	48%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995.

Elaboración: Equipo de Postgrado de Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil

Un poco más del 40% de directores y promotores, coincide en considerar que, para ser socio de la organización se requiere la participación activa de los individuos. Esto podríamos tomarlo como un rezago de la constitución de las primeras ONGs, de la provincia cuyo origen fue el voluntariado o la filantropía.

Cerca de un cuarto de directores, pero sólo el 13% de promotores, manifestó en cambio, que era necesario pagar una cuota y un

promedio del 20%, ser presentado por otro socio. Esto tiene que ver más, con la estructura de los clubes tipo Club de Leones, Cámara Junior, etc.

Las restantes organizaciones se han conformado, generalmente, con un grupo de personas con coincidencia ideológica, pero con una estructura más parecida a la de una empresa, en la cual el directorio es un organismo regulador que orienta las políticas y a quien se debe rendir cuentas regularmente; aunque existen también organismos, donde el directorio no es más que una figura decorativa.

En cuanto a la pregunta sobre la elección del directorio según el 70% de los directores y el 39% de los promotores, es la asamblea de socios la que elige el directorio. El alto porcentaje de esta respuesta en los directores hace referencia a la elección democrática como un factor muy importante en la política organizativa de las ONGs. Sin embargo, no existe coincidencia entre los criterios de los dos grupos estudiados; el porcentaje de los promotores que responde lo mismo es significativamente más bajo, que junto a los que manifiestan (13%) no saber cómo se elige el directorio, nos permite deducir que no conocen la estructura organizativa, que la comunicación se da por niveles y que no hay políticas muy democráticas, ya que ésta comienza con el conocimiento socializado, lo que permite la identificación con la institución, es decir trabajar por algo que si conoce y en lo que se puede creer.

La segunda respuesta a esta pregunta es que el mismo directorio designa a sus sucesores, lo cual implica que el carácter de la organización es más el de una empresa, el personal es contratado y no forma parte de la toma de decisiones.

En cuanto a la propuesta de proyectos, llama la atención la diferencia de respuesta que hay entre los directores y promotores. Mientras que las respuestas de los directores señalan que tanto el directorio como cualquier socio (ambas con el 45%) pueden proponer proyectos, equipo técnico también puede hacerlo en menor rango (24%); para los promotores la respuesta más frecuente es el director (53%) y el equipo técnico (48%) son quienes los proponen. Esto refleja la realidad en las relaciones de mando entre los dos grupos estudiados. El director efectivamente recibe sus indicaciones del directorio, para el

promotor las instrucciones provienen del director y/o del equipo técnico.

La ausencia de coincidencia entre las opiniones de unos y otros en este aspecto medular de la vida de las ONGs, es un síntoma que amerita ser analizado desde la perspectiva de la comunicación interna y que tiene mucha trascendencia en la coherencia de las actividades que la organización ejecuta, puesto que se requiere transparencia en las decisiones y niveles de información que involucren a los participantes en los procesos, a fin de lograr una identificación de los funcionarios con los objetivos institucionales que hagan de su participación un proceso dinámico donde las diferentes partes comprometidas conocen los procedimientos y los motivos que dan origen a sus respectivas tareas y de las nuevas acciones que se generan a partir de su experiencia.

7.1.3. Capacitación

A raíz de la discusión sobre la eficiencia de las organizaciones, el tema de la capacitación ha cobrado mayor importancia. A continuación analizaremos nuestros resultados al respecto:

Cuadro 17: Capacitación al personal que labora en las ONG's

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM.
Se brinda capacitación	Sí	96%	89%
	No	2%	11%
	No contesta	2%	
Lugar de capacitación	Ambos	62%	61%
	La propia institución	24%	13%
	Afuera	14%	24%
Asistencia a capacitación en este año	Sí	72%	61%
	No	25%	37%
Utilidad de la capacitación	Mucho	84%	81%
	Poco	16%	11%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas 1995

Elaboración: Equipo de Postgrado de Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

En cuanto a las oportunidades de capacitación que brindan las ONGs a los funcionarios los resultados obtenidos entre directores y promotores son de alta coincidencia. En más del 95% de las ONGs entrevistadas se brinda capacitación al personal y en aproximadamente el 60% la capacitación es recibida tanto en la misma institución como fuera de ella. El 72% de los directores y el 61% de los promotores han participado durante el último año en al menos un evento de capacitación y más del 80% la considera de mucha utilidad en el ejercicio de sus funciones específicas.

Es evidente que existe al interior de las ONGs conciencia de la necesidad de la capacitación constante de sus miembros, no sólo como un planteamiento teórico sino que en la práctica se la promueve.

7.1.4. Organización laboral

Los resultados de nuestras preguntas sobre la estructura laboral y el personal, nos permiten sacar conclusiones sobre el grado de institucionalización que han logrado las ONGs de la provincia del Guayas.

Cuadro 18: Estructura organizativa de las ONG's investigadas

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM.
Departamentos BASE MÚLTIPLE	Dep. técnico Dep. administrativo Dep. financiero y administrativo	67% 47% 47%	
Nº de personal contratado	1-9 10-19 cero 20-29	29% 23% 12% 8%	18% 21% 5% 16%
Procedencia de los trabajadores de campo	De la propia comunidad Fuera de la comunidad, nac. o extran. No hay trabajadores de campo	47% 20% 20%	48% 26% 16%

Fuente: Encuesta realizada a las ONIGs del Guayas 1995

Elaboración: Equipo de Postgrado de Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Según las respuestas de los directores, los departamentos con que cuentan las ONGs son: departamento técnico (67%), departa-

mento administrativo (47%) y departamento financiero-administrativo (47%).

El desglose de los datos recogidos permite establecer lo siguiente: casi el total de las ONGs entrevistadas, el 94%; cuentan con un departamento administrativo y financiero; el 47% mantiene los departamentos separados; mientras que otro 47%, probablemente las ONGs más pequeñas, por no tener los recursos económicos ni el volumen de trabajo que amerite contar con los dos por separado, los tienen en un solo departamento. Es importante anotar que además del departamento administrativo-financiero, el 67% de ellas tiene departamento técnico compuesto por profesionales que planifican, organizan, ejecutan y evalúan el trabajo que realiza la institución, lo que demuestra que un número significativo de ONGs tiende a organizarse de manera eficiente para la consecución de sus fines y objetivos.

En cuanto al personal contratado, la mayoría de las ONGs (el 52% según los directores) tiene entre 1 y 19 personas. En esta pregunta los resultados de los directores son más reales porque ellos normalmente son los que realizan los contratos y los que conocen con propiedad sobre el aspecto laboral y financiero de la institución. Llama la atención el hecho de que los promotores estimen que el número de contratados sea mayor, lo cual puede ser causado por el desconocimiento del conjunto de la ONG.

Con respecto a los trabajadores de campo, hay una alta coincidencia entre las respuestas de los directores y promotores. Casi la mitad dice, que ellos provienen de la misma comunidad, lo cual remite a la preocupación de las ONGs por integrar a los pobladores en su trabajo y aprovechar los recursos comunitarios que hay en el mismo sector donde ejecutan sus acciones. Siempre y cuando este personal reciba la formación necesaria para realizar un trabajo de calidad.

En menor porcentaje (20% según los directores y 26% según los promotores) los trabajadores son de fuera de la comunidad, pero nacionales. En muchos casos se trata de profesionales, que constituyen uno de los mecanismos con que cuentan las ONGs para garantizar la calidad de su trabajo con personal capacitado académicamente, pero

con el riesgo de que ellos no conozcan muy a fondo a la comunidad, ni su problemática.

Un 20% de los directores manifiesta que no hay promotores o trabajadores de campo, y un 18% de promotores contesta lo mismo, lo que podría deberse a tres factores diferentes: el primero que la ONG no contaba con promotor o personal de campo y designó a un funcionario diferente (técnico o administrativo) para la entrevista; segundo que los promotores entrevistados no se consideran trabajadores de campo sino trabajador de otra categoría, y tercero, que el término y el concepto de promotor o trabajador de campo no identificado como tal en algunas de las ONGs estudiadas.

7.1.5. Creación de las ONGs y personería jurídica

Los datos obtenidos en este punto nos permitirán comprobar para la provincia del Guayas lo expuesto en el marco teórico sobre el período del boom de las ONGs.

Cuadro 19: Período de legalización de las ONG's

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM
Personería jurídica	Sí	98%	84%
	No	2%	3%
	No sabe	—	13%
Año de la personería jurídica	1981-1990	39%	
	1991-1995	37%	
	1971-1980	8%	
	1961-1970	4%	
	No sabe	4%	
	Antes de 1960	2%	

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995.

Elaboración: Equipo de Postgrado de Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Con respecto al requisito indispensable de la personería jurídica que cada institución requiere para su normal funcionamiento, el 98% de los directores y el 84% de los promotores afirman que la ONG sí la tiene. De hecho, en un solo caso, la organización aún no ha realizado este trámite. Demostrando con esto de una parte la tendencia del Es-

tado a facilitar y agilizar la creación de instituciones que apoyen de una o de otra manera el desarrollo de la comunidad, mejorar el nivel de vida de los más pobres y cubrir las necesidades que a través de la obra del gobierno no se logra satisfacer y, de otra, la convicción que tienen las organizaciones de establecerse legalmente para poder operar eficientemente tanto al interior de su estructura como frente a los organismos cooperantes.

En cuanto a la fecha de creación de las ONGs se encontraron dos datos muy importantes que demuestran que el auge de las ONGs en la provincia del Guayas se dio en la década de los ochenta. Así mismo es importante hacer notar que este proceso se manifiesta con más fuerza en el inicio de la década actual, lo que se pone en evidencia con el alto porcentaje, el 37% de las ONGs obtuvo la personería jurídica durante los primeros 5 años de la presente década (1991-1995), lo que establece la tendencia sostenida en el incremento de ONGs. Sin embargo, a medida que aumentan también se pudo comprobar que desaparecen o cambian de actividad, debido al alto número (18)³ de organizaciones que no se consiguió localizar, pero que aún mantienen su registro en algunas de las fuentes consultadas como son los ministerios y las guías especializadas en ONGs y que sirvieron de insumos para el presente estudio.

El boom de las ONGs en los últimos diez años se debe a los siguientes factores:

- La crisis económica que comienza a golpear a la sociedad ecuatoriana desde el inicio de los 80, agudizando e incrementando la pobreza de amplios sectores rurales y urbanos del país.
- La diversidad de ofertas durante la década de los 80 por parte de los organismos internacionales, para financiar e implementar proyectos que atiendan las diferentes problemáticas que origina la pobreza en los países tercermundistas. De allí que se prefirieron las ONGs que proponen proyectos que están asociados directamente al desarrollo social como las de capacitación, asistencia al niño, género y microempresa.
- La incapacidad de los organismos públicos para enfrentar y solucionar los problemas y demandas de las clases populares cuyas necesidades aumentan cada día más.

- El descontento de los sectores populares en cuanto a la eficiencia de las instituciones públicas y la desconfianza de las agencias de cooperación de que el Estado pueda mantener programas de desarrollo social sostenidos, debido al constante cambio de titulares en los diferentes ministerios, así como el centralismo que impide el desarrollo normal de las actividades al retrasar presupuestos, informes, etc., de un programa o proyecto estatal.
- La facilidad con que se otorga el permiso de funcionamiento a quienes crean una ONG, así como la falta de un organismo de control y regulación de la creación y funcionamiento de las ONGs.
- Después de 1980, a raíz de la Segunda y Tercera Asamblea de la Conferencia Episcopal Latinoamericana en Medellín, 1968 y Puebla, 1979, la Iglesia adquirió un mayor compromiso con el desarrollo social, dado que los síntomas de deterioro de la calidad de vida de la población se hacían cada vez más evidentes como el apareamiento de nuevos fenómenos sociales producto de la agudización de la pobreza, como por ejemplo, chicos de la calle o trabajadores informales; lleva a que ciertos sectores de la Iglesia cambien su forma de trabajo tradicional con los niños y jóvenes, mediante la implementación de ONGs que les permitan intervenir en estas problemáticas de manera más eficiente; por ejemplo la Orden de los Salesianos, la Iglesia Evangélica, etc.

7.1.6. *Número de proyectos y su evaluación*

En este punto se analizarán algunos aspectos generales sobre los proyectos que las ONGs ejecutan. Sin embargo, este tema será retomado en los siguientes capítulos.

Cuadro 20: Cuantificación de los proyectos

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM
Número de proyectos que la ONG está ejecutando	De 2 a 4	47%	45%
	Uno solo	20%	19%
	De 5 a 7	12%	16%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995

Elaboración: Equipo de Postgrado de Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

La indagación por el número de proyectos que en la actualidad se encuentra manejando la ONG arrojó interesantes resultados en cuanto a la coincidencia de respuestas entre los dos grupos objeto del estudio. Cerca de la mitad de los entrevistados señalaron que su ONG ejecuta entre 2 y 4 proyectos. La ejecución de un proyecto es la actividad de la ONG según lo indicaron alrededor del 20% tanto por los directores como por los promotores y de 5 a 7 proyectos una media del 14%.

Establecer que tan eficaz es la ONG en base del número de proyectos que ejecuta demandaría un análisis individual de la respuesta a la demanda específica que está siendo atendida a través de ese o esos proyectos, de la capacidad operativa y funcional de cada una de ellas, además del alcance de los proyectos en términos de la cobertura y de la duración que ellos puedan tener; aspectos que escapan a los límites impuestos por los objetivos del presente estudio. Podría quizás pensarse que en términos prácticos un sólo proyecto no guardará coherencia con la responsabilidad social y con la generación de una nueva alternativa para el desarrollo que se les asigna a las ONGs en el presente enfoque, puesto que estarían encuadradas en el esquema de focalización y de acciones inmediatas con el que muchas de ellas y a criterio de los autores se manejan en la actualidad. Pero, y de otra parte, podría pensarse también en que el manejo de proyectos unitarios y a pequeña escala se comportan como semilleros de experiencias iniciales que sirven de reproductores de programas de mayor envergadura, que al ser acogidos en su experiencia por organismos mayores o por el mismo Estado abren espacios de participación conjunta donde, como en los casos de las redes de ONGs por afinidad de servicios o sectores de trabajo, cobran su verdadero sentido esas experiencias a veces menospreciadas, pero que vistas bajo este espectro reubican su valor de participantes en el desarrollo. Las inquietudes quedan planteadas, los resultados y análisis siguientes despejarán el panorama aquí expuesto.

La pregunta por la evaluación de los proyectos no fue integrada al cuestionario en la etapa inicial, de tal manera que no todos los encuestadores alcanzaron a responderla, por esta razón solamente la contestaron 32 de los directores y 30 de los promotores.

Cuadro 21: Evaluación de los proyectos

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM
Realizan evaluación	Sí	97%	100%
	No	3%	
Periodicidad	Anual	31%	20%
	De 1 a 6 semanas	22%	33%
	Semestral	19%	27%
Tipo de evaluación	Cuantitativa	23%	19%
	Técnica	20%	7%
	Cualitativa	17%	19%
	Interna	13%	19%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995

Elaboración: Equipo de Postgrado de Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Para las organizaciones, establecer lo que han logrado constituye una de las fases más complejas de una actividad. Demanda del establecimiento de mecanismos adecuados para hacerlo y del personal idóneo para evaluar, de tal manera que el proceso revierta en crecimiento de la organización y de la población beneficiada. A pesar del reconocimiento de la imperiosa necesidad de evaluar no es fácil hacerlo de manera adecuada. La evaluación es todavía reciente y tal vez por ello presenta dificultades y limitaciones. Esta circunstancia fue comprobada en el estudio.

Según el 97% de los directores y el 100% de los promotores, en las ONGs investigadas se realizan evaluaciones. Sin embargo, en cuanto a la periodicidad y el tipo de evaluación, las respuestas difieren significativamente entre los directores y promotores. Esas inconsistencias ponen de manifiesto la escasa confiabilidad de la información. El 31% de los directores y el 20% de los promotores dicen que las evaluaciones se realizan anualmente. En primer lugar los promotores ubican la evaluación semanal con un 33%, mientras que para los directores esa evaluación tiene el 22% de las respuestas. La evaluación es semestral para el 19% de los directores y para el 27% de los promotores.

Sobre el tipo de evaluación tanto los directores, 23%, como los promotores, 19%, concuerdan en ubicar en el primer lugar a la evalua-

ción cuantitativa, la evaluación es cualitativa en un 17% para los directores y un 19% para los promotores, finalmente se mencionó la realización de una evaluación interna según el 13% de los directores y el 19% de los promotores.

De lo anteriormente observado se concluye que casi en su totalidad las ONGs entrevistadas sí realizan una evaluación de su trabajo o proyectos, la periodicidad es muy heterogénea y apunta más a resultados de tipo cuantitativo, pues cuando se revisó el tipo de evaluaciones que se realizan las referencias eran a la revisión de informes estadísticos, casos o número de usuarios atendidos, cantidad de eventos realizados o no; la que a su vez estaba unida a una evaluación interna o del equipo de trabajo, es decir, más consiste en una evaluación del personal de la ONG. En síntesis la evaluación es de tipo focal e inmediatista que dará resultados operacionales, mientras que la evaluación cualitativa, que mide el cambio de actitudes en los beneficiarios está ubicada en el tercer lugar por los entrevistados y la evaluación de impacto que debería de ser la evaluación más pertinente a las ONGs no estuvo presente entre las respuestas de los promotores y apenas un 1% de los directores la menciona.

7.1.7. Cambios que se plantean las ONGs

Tanto los directores como los promotores fueron encuestados acerca de la necesidad y el tipo de cambios a realizar en su ONG. A continuación analizaremos los resultados obtenidos al respecto:

Cuadro 22: Necesidades de cambio

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM
Necesidad de realizar cambios	-Sí	72%	79%
	-No	26%	21%
	-No sabe	2%	—
Tipo de cambios a realizar	-Nuevas áreas con respecto del grupo objetivo, cambio o ampliación del grupo objetivo	34%	39%
	-Nuevas áreas técnicas y mayor duración de proyectos	16%	3%
	-Educación y capacitación de los beneficiarios	14%	14%
	-Financiamiento, fuentes, recursos, fondos	8%	18%
	-Promoción productos, servicios que ofrecen, difusión	0%	14%
	-Creación de nuevas estrategias para mejorar la calidad de la atención	14%	0%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995

Elaboración: Equipo de Postgrado de Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Tanto directores como promotores coinciden mayoritariamente en opinar que sí deberían realizarse cambios en las ONGs (72% y 79%), cambios que en gran porcentaje se relacionan con los sectores de trabajo y la diversificación del grupo objetivo con el cual están actualmente trabajando.

Alrededor del 35% de los dos grupos indagados, señaló que esos cambios deberían apuntar al incremento de nuevas áreas, nuevos servicios, nuevos grupos objetivos, en resumen ampliar la cobertura de la ONG de acuerdo a las necesidades de los sectores; necesidades que también surgen como producto de la insatisfacción con los servicios que ofrecen en la actualidad.

El 16% de los directores cree que los cambios deberían ser de tipo técnico, modernización o ampliación de su tecnología, aspecto muy relacionado con la presentación de los servicios que ofrecen, mejor presentación de sus proyectos, comunicación más eficiente, mayor tiempo de permanencia en la ejecución de un proyecto y por ende mayor financiamiento del mismo. En tercer lugar están las propuestas de cambios que tienen que ver con la capacitación de los beneficiarios (14%) y la creación de nuevas estrategias para la atención (en el mismo porcentaje para los directores), aspectos estrechamente relacionados con la imagen de las instituciones. Un personal de campo preparado adecuadamente a sus responsabilidades dará como resultado que la ejecución de los programas y proyectos revista mejor calidad, lo que a la postre se comportará como un indicador de desarrollo a través de los beneficios recibidos por la comunidad en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Todas las alternativas presentadas por los directores guardan una estrecha relación de cambio en la imagen de las ONGs.

Para los promotores los cambios de la ONG en primer lugar coinciden con los mencionados por los directores, pero con adición de un determinante diferente y que tiene que ver con sus necesidades y motivaciones particulares, ya que de la diversificación o ampliación de la cobertura dependen, en cierta medida, sus mayores perspectivas de participación y de permanencia en los proyectos y en la ONG. Por ello su segunda preocupación tiene que ver con los cambios que puedan darse a partir de la definición de las gestiones de financiamiento de nuevos fondos o recursos que puedan obtenerse para la ONG por medio de los proyectos. En tercer lugar consideran los cambios que tienen relación con la capacitación de los beneficiarios y la promoción de los productos o servicios que ofertan, debido a que son los promotores quienes tienen a su cargo dicha responsabilidad y de la calidad de esos servicios parten con frecuencia los directores o los directorios para decidir la continuación o suspensión de los proyectos.

Algunas de las sugerencias de cambios planteadas en la investigación no guardan coincidencia entre los directores y promotores, como lo ilustra la propuesta de incrementar el número del personal y el voluntariado, la primera es una necesidad de cambio para los directores mientras que la segunda lo es para los promotores.

7.1.8. Fuentes de financiamiento

Cuadro 23: Fuentes de financiamiento

Alternativas	Propios de las ONGs %		Nacional Público %		Nacional Privado %		Internacional Público %		Internacional Privado %		Mixto %		No sabe %	
	Dir	Pro	Dir	Pro	Dir	Pro	Dir	Pro	Dir	Pro	Dir	Pro	Dir	Pro
Proyecto														
"A"	61	61	18	16	18	13	12	16	10	13	6	11	0	3
"B"	45	50	18	11	13	11	18	11	20	22	8	14	0	4
"C"	31	21	12	5	8	3	8	5	18	11	4	11	0	3

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995.

Elaboración: Equipo de Postgrado de Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento, hemos encontrado que el mayor porcentaje del mismo procede de recursos propios de las ONGs, seguido por el nacional público y privado, que van a la par, mientras que el internacional público y privado están en un cuarto y quinto lugares. En sexto lugar está el financiamiento mixto y por último hay una mínima cantidad de promotores que desconocían la procedencia de los fondos de los proyectos.

Estos resultados nos presentan un sorprendente nivel de auto-gestión, que nos permite las siguientes conclusiones:

- Varias ONGs poseen fondos propios, sea porque funcionan como fundaciones de la empresa privada, sea por haber obtenido un capital a través de donaciones.
- Muchas ONGs han logrado implementar proyectos que generan recursos a través de aportes de los mismos beneficiarios.
- Las restricciones que se han manifestado en los últimos años para obtener financiamiento externo (nacional o internacional), han obligado a las ONGs desarrollar estrategias de autogestión.

7.1.9. Conclusiones

1. Los resultados del estudio permiten establecer que existe estabilidad en las funciones de dirección que tiene el grupo encuestado.

El hecho de que el 86% de los directores reporte períodos de permanencia en esas funciones por más de dos años es el fundamento de esta conclusión. La estabilidad en la dirección de una organización es un hecho beneficioso para los fines que puedan perseguirse, siempre y cuando implique identificación, compromiso y perseverancia en las actividades, pero al mismo tiempo podría entrañar riesgos cuando dicha estabilidad es el producto de manejos administrativos irregulares, que estén dados como una consecuencia de posicionamientos directivos a la manera de feudos familiares o de grupo.

2. Lo afirmado anteriormente se refuerza con el hecho de la experiencia previa en ONGs por parte de los directivos, ya que constituye un respaldo en la ejecución de las funciones y un conocimiento del mundo de las ONGs y su particular modo de comportarse. Cerca de la cuarta parte de los dos grupos estudiados reportan experiencia previa en la docencia y la capacitación, y a su vez cerca de 50% declara tener formación en el área de las Ciencias Sociales. Dicha experiencia y formación son consistentes con el área de trabajo predominante que, a su vez reportan las organizaciones estudiadas (tener porcentajes de áreas de trabajo y educación). Es decir, que si la mayoría de las organizaciones estudiadas se dedica a la educación, demanda un importante número de funcionarios con experiencia o formación en ese campo, el que representa una de las áreas más vulnerables y deficitarias del desarrollo social de la provincia. La presente conclusión remite al principio neoliberal que favorece el traslado de la responsabilidad educativa del Estado a la sociedad civil representada, en este caso, por las ONGs.

3. Un aspecto que habla en favor de las posibilidades de manejo administrativo con que cuentan las ONGs es el resultado obtenido en relación a las experiencias previas de los funcionarios en el campo de la administración (pública, privada o empresarial). El contar con el aporte de profesionales familiarizados con los a veces complejos mecanismos de formulación y financiamiento de proyectos, es una base que da solidez a la organización y que le permite contar con una estructura administrativa que respalde las aspiraciones y solicitudes de proyectos que plantean las ONGs, tanto a organismos cooperantes como a la misma comunidad.

4. Casi la mitad de los entrevistados realiza una actividad laboral adicional a la que desempeñan en la ONG, lo que se debe fundamentalmente a la insatisfacción salarial que experimentan debido a las limitaciones presupuestarias que caracterizan a las ONGs del Guayas, con el consecuente riesgo del deterioro en la calidad de los servicios que presta la organización.

5. El estudio demuestra la importancia que se le atribuye a la participación activa de los socios de las ONGs como requisito para su vinculación, la que prevalece sobre el compromiso económico que asuma el socio, dándose prioridad al aporte de opiniones y presencia en los proyectos que la institución lleva adelante.

6. Los resultados en relación a las modalidades que caracterizan la elección de los directorios de las ONGs presentan amplias diferencias entre los dos grupos de estudio. Más allá de razones que expliquen estas circunstancias inherentes a los niveles de pertinencia y conocimiento, que por ejemplo los promotores puedan tener, se observa cómo en el mundo de las ONGs se reproducen los mismos comportamientos de la sociedad viciados de inconsistencias entre los principios democráticos que se propugnan y la práctica que se lleva al interior de ellas. Por supuesto, algunas organizaciones escapan a la conclusión precedente y cumplen con estricto rigor procesos democráticos en la elección de sus organismos de dirección.

7. Los criterios en relación a quién puede proponer proyectos en las ONGs, ponen de manifiesto las líneas de mando al interior de las mismas. Los directores concentran estas decisiones en el directorio y los promotores, ubicados en menor nivel en la escala de participación, ubican esas decisiones en los directores y equipo técnico.

8. Un aspecto de relevancia positiva hallado en el estudio lo constituye el tema de las oportunidades de capacitación con que cuentan los funcionarios de las ONGs. Casi la totalidad de las organizaciones investigadas brindan capacitación al personal y un significativo número de ellos la han recibido en el último año. Lo que habla de la convicción en la importancia para el éxito de la gestión, el mantener actualizado al personal en aspectos inherentes a sus funciones. Es-

ta es una característica de las ONGs que las coloca en situación de ventaja frente a organizaciones de otra índole.

9. Los resultados en cuanto a la organización laboral de las ONGs ponen de manifiesto una de sus fortalezas, cual es contar en su mayoría con equipo técnico. En tanto que los departamentos administrativo y financiero se encuentran concentrados en uno, como consecuencia de las limitaciones de su capacidad de trabajo y de tipo financiero; lo que es congruente con el número de personas contratadas (de 1 a 19) para la mayoría. Dado lo amplio del rango surge la inquietud que la concentración de los resultados sea hacia las cifras menores. Es decir, la capacidad real de ocupación laboral que ofrecen las ONGs aún no es significativa dentro del conjunto del mercado laboral local.

10. Algunas de las definiciones conceptuales de ONGs que enmarcan los términos de este estudio hablan de la legalidad de las mismas y del incremento numérico de ONGs experimentado en la última década. Tanto lo uno como lo otro pudo comprobarse en la investigación. Se encontraron ONGs con su situación legal definida y más del 40% constituidas en el período mencionado.

11. Las evaluaciones son una debilidad de las ONGs, debido tanto a problemas de destreza metodológicas como de planificación. Frente a la amplitud de respuestas que afirman sí realizarla, se contrapone la imprecisión al señalar el tipo y la frecuencia. Este aspecto, síntoma común a ONGs de otros lugares, deja sentadas las interrogantes acerca de los resultados obtenidos de los trabajos y las bases para futuros proyectos.

12. La necesidad de cambios en las ONGs manifestada por los entrevistados, es otro resultado sobresaliente; los cambios apuntan a las áreas de trabajo y a la diversificación del grupo objetivo, lo cual permite concluir que exista inconformidad entre los miembros de la organización con el orden establecido en ellas y que pueden percibir que es imperioso superar la focalización de las acciones hacia otras de mayor y más variado alcance comunitario.

7.2. Responsabilidades sociales que las ONGs han asumido

La implementación en nuestro país de políticas neoliberales se ha caracterizado por la reducción del presupuesto del Estado, en lo que se refiere fundamentalmente a sus responsabilidades sociales, las que van siendo asumidas por las ONGs.

Los cuadros que a continuación presentamos contienen las tres prioridades seleccionadas dentro de un contexto de variadas alternativas.

7.2.1. Objetivos de formación de las ONGs

Cuadro 24: Objetivos de las ONG's

Tema	Alternativas	Directores	Promotores
Objetivo con el cual se formó la ONG	-Atención a la población infantil -Estudiar y difundir la realidad nacional -Servir a los desposeídos y a los marginados	14% 10% 8%	
Objetivo actual	-Eleva el nivel de vida -Atención a la población infantil -Atención al discapacitado -Educación y formación de la familia -Despertar el espíritu cristiano -Servir a los desposeídos y a los marginados	14% 12% 12% 6% 4% 2%	3% 16% 8% 8% 8% 8%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995.

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Los resultados de esta pregunta dieron porcentajes poco significativos, como queda demostrado en el cuadro. El resto está diluido en una variada gama de objetivos que plantearon las ONGs en sus inicios, tales como: atención a los discapacitados (6%), la asesoría a microempresas (6%), el apoyo al desarrollo agropecuario (6%), la capacitación a pequeños y medianos agricultores (5%), entre otros.

Esta situación nos plantea que, en sus inicios, las ONGs elaboraron objetivos para responder a necesidades sociales en las áreas que determinaron prioritarias, diversificando sus servicios a tal punto, que no llegaron a lograr impactar como un factor de cambio social.

7.2.2. Papel de las ONGs

Cuadro 25: Qué representan las ONG's en la sociedad

Tema	Alternativas	Directores	Promotores
Papel que desempeña actualmente en la sociedad la ONG	- Asistencial	31%	32%
	- Educación, orientación, concienciación	20%	21%
	- Desarrollo comunitario	22%	24%
	- Defensa de los derechos de grupos marginales	8%	5%
	- Investigación y difusión científica	6%	5%
	- Organización de la sociedad civil	6%	5%
	- Participación de la empresa privada en el desarrollo del país	2%	3%
	- Modernización del Estado en el área social	2%	3%
	- Preservación ambiental	2%	0%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995.

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Actualmente las ONGs, según las respuestas de los directores (31%) y los promotores (32%) desempeñan un papel asistencial porque solucionan momentáneamente problemas muy puntuales como los de atención a la salud, prevención de drogas, atención a trabajadores de la calle, ayuda a niños especiales, etc.

La segunda prioridad con un 20 y 21% para directores y promotores respectivamente, nos dice ya de algo más permanente del trabajo asistencial como la educación, la orientación y la concienciación, que aunque en menor grado, sí cuentan como logros de algunas ONGs, ya que se da un cambio de mentalidad en los pobladores de los sectores populares, especialmente en lo que respecta a derechos y prevención del maltrato al menor y a la mujer. En tercer lugar está el desarrollo comunitario. Le sigue con un porcentaje muy diferenciado, la defensa de los grupos marginados y los proyectos de investigación y difusión científica, así como la organización de la sociedad civil.

Porcentajes muy bajos les correspondieron a: la participación de la empresa privada en el desarrollo del país, la modernización del Estado en el área social y la preservación del medio ambiente.

En conclusión, podemos decir que las ONGs juegan un papel importante como organizaciones capaces de generar inquietudes, de

despertar conciencia sobre la problemática en la que están inmersos amplios sectores urbano-marginales. Estas organizaciones sirven como motivadoras en el mejoramiento de los niveles de organización que, en algo responden a la necesidad administrativo-organizacional de amplios sectores sociales.

De cara a una proyección eficaz de las ONGs es importante definir claramente la función que les tocará desempeñar a principios de siglo en la geografía ecuatoriana, y más concretamente en la provincia del Guayas.

7.2.3. Áreas de trabajo grupo objetivo y cobertura geográfica del inicio a la actualidad

Cuadro 26: Áreas de trabajo

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM
Área de trabajo inicial de su ONG	<ul style="list-style-type: none"> - Educ. formal y capacitación. - Salud, nutrición, prevención - Microempresa - Derechos humanos - Servicios básicos 	<ul style="list-style-type: none"> 28% 16% 8% 7% 7% 	
Área de trabajo actual	<ul style="list-style-type: none"> - Educ. formal y capacitación - Salud, nutrición y prevención - Derechos humanos y civiles - Microempresa 	<ul style="list-style-type: none"> 29% 23% 11% 7% 	<ul style="list-style-type: none"> 31% 20% 7% 10%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995.

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Si observamos los cuadros de objetivos y áreas de trabajo encontramos que no hay mayores diferencias. Pero si tomamos los objetivos como causas y las áreas de trabajo como efectos, podríamos decir que es la unión del discurso con la práctica. El complemento del discurso es sin lugar a dudas la acción. Lo que la encuesta nos permite visualizar es que hay una falta de discurso y un acentuado activismo que se traduce en proyectos que buscan atender necesidades inmediatas, que indudablemente no hay que abandonar, pero se hace necesario buscar la trascendencia.

Las respuestas revelan que se da un predominio en el área de educación (más de la cuarta parte), con lo que se puede lograr trascender y la salud (casi otra cuarta parte) que busca solucionar lo inmediato. Otra área importante es la de los derechos humanos (aspecto trascendente), le sigue el apoyo a la microempresa (labor de atención).

Podemos decir entonces que se da un equilibrio. Sería importante que cada institución hiciera una revisión que le permita alcanzar o mantener ese equilibrio a fin de no caer en ningún extremo, lo que podría provocar que la acción (áreas de trabajo) sea infructuosa o poco aceptada por las comunidades con las que trabajan.

Cuadro 27: Población objetivo

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM
Grupo objetivo (beneficiarios) al inicio	- Niños	39%	41%
	- Familia comunidad	35%	38%
	- Jóvenes	19%	20%
Grupo objetivo (beneficiarios) actual	- Niños	49%	55%
	- Familia comunidad	47%	58%
	- Jóvenes	31%	32%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

El grupo objetivo con que las ONGs empezaron a trabajar son: Niños en un porcentaje de un 39%, Familia-comunidad, en un 35% y Jóvenes en un 19%.

En la actualidad, con relación a los directores, los indicadores mantienen en primer lugar la atención hacia los niños. En cambio, los datos proporcionados por los promotores nos indican que el grupo objetivo de beneficiarios corresponde en primer lugar a la familia-comunidad, pero con un porcentaje levemente mayor, un 58%. Ello expresa la visión global y realista de los promotores, quienes al trabajar directamente en la comunidad, se han percatado que hay una mayor repercusión en el mejoramiento de las condiciones de vida, ya que es el entorno lo que permite un mejor desarrollo del niño.

Las ONGs investigadas mantienen un trabajo sostenido en lo que a grupo de beneficiarios se refiere, destacándose la niñez como prioridad, no sólo en la provincia del Guayas, sino también en los sectores oficiales siguiendo la corriente mundial de defensa de los derechos humanos de los niños, los cuales se traducen en los objetivos.

Cuadro 28: Cobertura de los proyectos

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM
Cobertura geográfica al principio	- Ciudad de Gquil.	54%	—
	- Otras ciudades de la provincia del Guayas	12%	—
	- Zona rural	7%	—
Cobertura geográfica actual	- Ciudad de Gquil.	73%	82%
	- Otras ciudades de la provincia del Guayas	—	—
	- Zona rural	22%	21%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995.

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES- Universidad Católica de Guayaquil.

Actualmente las ONGs han ampliado su cobertura en Guayaquil, cubriendo nuevas áreas e incrementando el radio de acción hacia la zona rural. Al inicio las ONGs diversificaron sus objetivos, como respuestas a responsabilidades sociales que ellas trataron de asumir, sobre todo en las áreas: atención a la salud, educación, difusión de la realidad nacional; y atención a los desposeídos y marginados. En la actualidad centran sus esfuerzos en elevar el nivel de vida de los sectores marginados para combatir la pobreza e insalubridad en que se hallan sumergidos; pese a ello, todas las acciones y proyectos no pasan de ser esfuerzos focalizados que no logran presentar una propuesta sostenida, ya que cada institución es celosa de lo que hace y difícilmente logran coordinar y complementarse, para dar una respuesta más globalizada a la población y al mismo Estado.

7.2.4. Participación de la comunidad en el trabajo de las ONGs

En esta tercera parte de la variable intentamos interpretar las preguntas que tienen relación entre las ONGs y la comunidad. En ellas, podemos apreciar que la comunidad juega un papel importante, ya

que es allí donde la ONG va a proyectar su accionar y es en ella, donde se evaluará ese mismo quehacer. Los cuadros que a continuación presentamos aportarán una visión global de esta relación.

Al realizar la selección de los dos tipos de actividades en las cuales la comunidad tiene mayor participación, apreciamos que un 43% en directores y un 45% en promotores expresan como primera prioridad la de la capacitación, indicadores de que comienza a ser realidad el pensamiento de P. Bordien: "...La producción de la sociedad, sea producto de la misma sociedad ", es decir que nuestras comunidades comienzan a tomar conciencia de que en la capacitación a todo nivel se encuentra la posibilidad de cambio de la situación y de las condiciones de vida de los sectores poblacionales.

Cuadro 29: Participación comunitaria

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM
Tipos de actividades donde participa más la comunidad	- Capacitación	43%	45%
	- Trab. comunitario	33%	18%
	- Actividades culturales y recreativas	27%	42%
Razón por la cual la comunidad participa más en esta actividad	- Beneficio económico directo	33%	26%
	- Posibilidades de integración	14%	26%
	- Actividades específicas de las ONGs	12%	5%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs de la provincia del Guayas.

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES- Universidad Católica de Guayaquil.

En los tipos de actividades donde participa la comunidad, podemos constatar que la segunda prioridad es para el trabajo comunitario, con un porcentaje de un 33% para directores y un 18 % para los promotores; seguidos por actividades culturales y recreativas, con un 27% para directores y un 42% para los promotores. En primer lugar podemos constatar que hay un desfase entre los datos consignados por los directores y los promotores, en lo que se refiere al conocimiento de las actividades que realiza la organización en un determinado sector, por parte de los directores. Otra es la situación del promotor, mucho más cercano al conocimiento de la realidad de la comunidad; por eso, conoce y participa en mayor proporción. En segundo lugar, está la respuesta que da la comunidad cuando las organizaciones apo-

yan las necesidades sentidas por los sectores, tales como capacitación, trabajo comunitario y, actividades culturales y recreativas, de las cuales hay una inmensa carencia en nuestra ciudad y en toda la provincia.

En las respuestas relativas al porqué la comunidad participa más en estas actividades, los porcentajes enunciados -el 33% de los directores y el 26% de los promotores-, opinaron que se debe a los beneficios económicos directos para los participantes, ya que generan trabajo que redundará en mejoramiento del nivel de vida en las comunidades, que aunque no dejan de ser programas sociales focalizados y compensatorios de los efectos de las políticas económicas de los gobiernos, aportan en lo que a ingresos económicos se refiere. La segunda prioridad, con un 14% los directores y un 26% los promotores, ofrece la posibilidad de integración con otros miembros de la comunidad, por lo tanto, son espacios de integración y entretenimiento que permiten fortalecer la organización, ampliando en muchos casos el nivel de lucha reivindicativa. Muchos sectores, gracias a este trabajo de las ONGs, comienzan a descubrir la fuerza de la unión y la solidaridad para resolver sus conflictos, aunque en este sentido habría que trabajar más, para lograr que sean auténticos espacios, de lucha y organización popular.

Por último, la tercera prioridad, que se refiere a la actividad específica de las ONGs, (12%) es promover y programar proyectos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población con fondos provenientes de la cooperación nacional e internacional⁴.

En lo que respecta al porqué la comunidad no participa en ciertas actividades, la respuesta a esta pregunta se cruza con la variable 2. Pensamos que es importante revisar los motivos por los cuales la participación de la comunidad en los proyectos no es masiva. ¿Será un indicador de la falta de conocimiento de la realidad por parte de los directivos de las organizaciones? ¿No se trabaja con los problemas sentidos por la comunidad como tales? En fin, es necesario que las ONGs realicen una evaluación profunda y objetiva al respecto.

7.2.5. Cambios alcanzados en la comunidad

Cuadro 30: Logros de los proyectos

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM
Cambios en la comunidad a raíz de los proyectos de la ONG	- Sí	86%	79%
	- No	6%	8%
	- No contesta	6%	11%
Aspectos en que se han producido estos cambios	- Información sobre DD HH.	27%	37%
	- Mejoramiento del nivel de vida.	20%	8%
	- Educación de padres de familia	18%	5%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs de la provincia del Guayas.

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES- Universidad Católica de Guayaquil.

Sobre si se han producido cambios en la comunidad, a raíz de la puesta en marcha de los proyectos; el Sí, es mayoritario y abrumador, con un 86% (directores) y 79% (promotores), lo que puede ser indicador de:

- a) apertura al cambio por parte de las comunidades con aceptación de propuestas que mejoren la calidad de vida y,
- b) las respuestas de las ONGs a las expectativas de los sectores donde ellas involucran su quehacer.

¿En qué radican los cambios producidos? ¿En qué aspectos se han producido estos cambios? Los podemos apreciar en las respuestas múltiples a esta pregunta, entre las que se destacan secuencialmente las siguientes: Información sobre los DD.HH., que comprenden; las políticas sociales, los derechos de los niños, con un 27% en directores, y un 37% para promotores. En segundo lugar, el mejoramiento del nivel de vida (20 y 8%) y, un 18% para la Educación y formación de los padres de familia. Por lo tanto la creación de la comunidad educativa, es muy tomada en cuenta como agente de cambio social, ya que la familia es el núcleo vital de la sociedad. Sin embargo, las políticas estatales durante toda la historia ecuatoriana han hecho muy poco por este importantísimo sector, que está siendo dinamizado, en nuestros días, con las escuelas para padres, con la reforma educativa. Esto nos plantea la toma de conciencia que se va produciendo en las comuni-

dades, en relación a los derechos humanos y civiles; así como, del derecho a una mejor calidad de vida.

Cabe anotar que la diferencia abismal que encontramos entre los porcentajes de directores y promotores son indicadores de que los dirigentes de las organizaciones del sector social, sean estos gubernamentales o no gubernamentales, se encuentran distanciados de las bases y que sería necesario un giro de noventa grados en las políticas de inserción social.

7.2.6. *Participación de ONGs en un mismo sector*

Cuadro 31: Coordinación con otras instituciones

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM.
Otras ONGs que trabajan en la misma comunidad	- Sí - No - No sabe	55% 35 % 4%	55% 26% 3%
Área de trabajo de estas ONGs	- Salud, diagnóstico, tratamiento, prevención - Educación formal - Servicios básicos - Microempresa	37% 33% 16% 14%	29% 26% 13% 21%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs de la provincia del Guayas.

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Es importante destacar la presencia de otras ONGs en los sectores donde las organizaciones investigadas realizan sus proyectos. Esta situación manifestada, tanto por directores como por promotores, en un 55%, constituye un reto, en cuanto a las posibilidades de coordinación que en un futuro robustezcan los proyectos y acciones tan diversificados y por tanto, tan desdibujados, sin fuerzas para impulsar el cambio necesario y urgente que lleve al desarrollo.

Las ONGs podrían aglutinarse en torno a proyectos comunes. Esto lo deducimos de las respuestas -también de alternativas múltiples- obtenidas en el área de trabajo en que laboran estas organizaciones cuyas tres prioridades arrojan los siguientes porcentajes: Salud, diagnóstico y tratamiento; nutrición y prevención (37%); Educación

formal (33%); Servicios básicos y mejoramiento de calidad de vida (26%).

Como podemos inferir de lo anteriormente expuesto, las ONGs en la provincia del Guayas y más concretamente en Guayaquil, se han convertido en organizaciones sustitutorias del quehacer del Estado; porque en su accionar no se plantean el que deban o puedan constituirse en modelos alternativos de desarrollo.

7.2.7. Relación de las ONGs con organismos del Estado

Cuadro 32: Relaciones con el Estado

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM.
Convenio Con organizaciones del Estado	- Sí	57%	53%
	- No	39%	34%
	- No contesta	4%	3%
	- No sabe	0%	8%
Tipos de convenios	- Financieros	35%	34%
	- Técnico	27%	26%
	- Específicos	6%	0 %
Razón por qué no mantienen convenios con organizaciones del Estado.	- Independencia	18%	16%
	- No respuesta a peticiones	16%	3%
	- Restricción a programas sociales	8%	0%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995.

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES- Universidad Católica de Guayaquil.

Según afirman los directores de las ONGs, el 57% de ellas mantiene convenios con los ministerios de Educación, Salud y Bienestar Social, que forman parte del Frente Social.

El 39% asegura no tener vínculo con las instituciones del Estado, situación que permite a las ONGs tener libertad de acción y acceder a las fuentes de financiamiento de los organismos de cooperación internacional sin la injerencia del Estado. El 8% de los directores considera que se restringen los programas sociales por falta de financiamiento. El aporte del Estado al sector social es escaso. Como se pudo demostrar en el marco teórico, los presupuestos para la Salud y Edu-

cación han disminuido, violando incluso lo estipulado en la Constitución de la República.

Un 16% de las ONGs ha presentado proyectos a organizaciones estatales, sin embargo, no han obtenido una respuesta positiva. Las razones que impiden aprobar un proyecto social podrían resumirse a los mecanismos burocráticos que demoran las negociaciones, la falta de documentación apropiada por parte de las ONGs, el costo del proyecto, las experiencias anteriores, el grupo objetivo que será atendido. Un facilitante en algunos casos es la amistad entre los directores de fundaciones con ejecutivos de organismos del Estado.

En los tipos de convenios se destacan fundamentalmente los de orden financiero en un 35% y los técnicos en un 27%, en los cuales el recurso económico es aportado por los organismos del Estado.

Las ONGs proporcionan su experiencia y capacidad técnica en la conducción de los sectores poblacionales donde se ejecutan los proyectos del grupo con lo que se logran así motivación y participación. Un 6% de ONGs recibe donaciones tales como; provisión de medicamentos, equipos o como partícipes del programa de "ranchos alimenticios" que sustenta el Ministerio de Bienestar Social a través del INNFA, en albergues y guarderías.

Estas ONGs canalizan recursos del Estado para ejecutar proyectos en áreas marginales de la ciudad, lo que las convierte en intermediarias de la acción social del gobierno de turno. Esta situación nos crea la siguiente interrogante: los convenios con el Estado ¿permiten a las ONGs sostener y difundir un discurso crítico frente a las políticas sociales del gobierno?

7.2.8. Apoyo de las ONGs a proyectos de ley

Cuadro 33: Participación con otras instituciones de proyectos de Ley

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM.
Participación en actividades o proyectos que han promovido propuestas de leyes nac.	- Sí	49%	47%
	- No	47%	39%
	- No contesta	4%	0%
	- No sabe	0%	13%
Proyectos de leyes que han apoyado	- Derechos de niños y jóvenes	14%	3%
	- Derecho de la mujer	8%	18%
	- Discapacitados	6%	16%
	- Reformas Educ.	6%	11%
Tipo de apoyo a estos proyectos	- Creación	25%	26%
	- Discusión	37%	21%
	- Difusión	35%	26%
	- Movilización popular	8%	16%
Participación en actividades de apoyo a iniciativas	- Sí	53%	50%
	- No	45%	45%
	- No sabe	0%	3%
	- No contesta	0%	3%
Iniciativas populares que han apoyado	- Servicios básicos	29%	21%
	- Tenencia de tierra	12%	11%
	- Reivindicaciones económicas	8%	11%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995.

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

De las ONGs entrevistadas el 49% de ellas han participado de diversas maneras en las propuestas de leyes de interés nacional (en la creación el 25%, en la difusión el 37% y en la discusión el 35% de las mismas). El 16% de las ONGs ha generado la movilización popular como medida de presión para que el Congreso Nacional debata dichas leyes.

Al analizar las leyes que han sido promovidas por las ONGs, se aprecia que no existe coherencia entre las opiniones de los directores y las de los promotores, mientras los primeros destacan haber apoya-

do (14%) proyectos de leyes a favor de niños y jóvenes como el código de menores, derecho del niño, etc., los segundos consideran que el mayor respaldo lo han ofrecido a la defensa de la mujer y la familia, contra la violencia, el maltrato, impulsando el Código de la Familia y la Comisaría de la Mujer. Esto refleja que directores y promotores tienen enfoques diferentes de la realidad.

Otro aspecto que pudo influir en los resultados es la variedad de proyectos que ejecutan las instituciones entrevistadas. A ello se suma la contratación temporal de promotores para impulsar proyectos específicos.

Otros ámbitos jurídicos que han merecido la atención de las ONGs, de acuerdo a los directores, son: el medio ambiente 4%, la ley de ONGs 4%, los DD.HH. 4%, y la salud 4%. La participación de las instituciones en las áreas citadas anteriormente están relacionadas con los objetivos institucionales. Sin embargo, llama la atención que el 47% de organizaciones no se hayan preocupado de los proyectos de leyes que son de interés para los grupos objetivos con los que están vinculados.

La necesidad de un marco jurídico que sirva de soporte a las acciones de las ONGs es indispensable. Creemos que la carencia de apoyo interinstitucional se debe a la poca relación que existe entre muchas de ellas, que pese a tener objetivos comunes se mantienen distantes.

En cuanto al apoyo de las ONGs a las iniciativas populares, el resultado de las entrevistas arrojan que el 53% de las ONGs sí han participado en actividades de apoyo a las iniciativas populares. Encontramos que las opiniones vertidas por los directores y promotores coinciden en porcentajes similares.

La mayoría de los proyectos de las ONGs se desarrollan en áreas urbano marginales, donde se manifiesta de manera evidente la pobreza. El cúmulo de necesidades insatisfechas por la población se ha hecho eco en algunas ONGs y éstas han puesto al servicio de la comunidad su capacidad de gestión para lograr objetivos específicos que por lo menos alcancen a paliar las urgencias del sector.

No es la sociedad civil la que puede dar solución a los problemas estructurales que aquejan al país. Superar los índices de pobreza está en manos de quienes detentan el poder público, aplicando políticas sociales, que permitan una mejor distribución de la riqueza. Se debe abandonar el criterio de que el área social es una carga económica. Lo contrario es poner en peligro la estabilidad democrática, ejemplos de este tipo ya tenemos en Latinoamérica. Por otra parte nos enfrentamos a un 45 % de ONGs que no apoya las iniciativas populares. Las razones que justifican dicha actitud no la podemos precisar, pero nos queda la inquietud, ¿El compromiso social de las ONGs es con la comunidad entera o con grupos focalizados?

7.2.9. Conclusiones

De las respuestas relacionadas con la variable Responsabilidades Sociales que las ONGs han asumido podemos concluir lo siguiente:

1. En sus inicios las ONGs elaboraron objetivos variados para responder a necesidades sociales que ellas consideraron prioritarias; pero que no correspondían a la realidad social emergente de su entorno. Esta situación las llevó a diluir la fuerza de su accionar, a tal punto, de dar sólo respuestas coyunturales y no de cambio estructural.

2. En lo que a objetivos iniciales se refiere, las ONGs, en muchos de los casos, los han modificado para poder atender, aunque sea en mínima proporción, las acuciantes necesidades de supervivencia de la población; convirtiéndose su accionar, en paliativo y no en alternativa de desarrollo social.

3. Con respecto al grupo objetivo (beneficiarios) según los directores, sigue ocupando el primer lugar la atención a los niños de los sectores urbano marginal y rural de la provincia del Guayas. En cambio, los promotores expresan que lo prioritario es el indicador familia-comunidad. En cualquiera de los casos la prioridad niño no ha desaparecido, sino que está englobada en la familia como entidad social.

4. La cobertura geográfica prioritaria del accionar de las ONGs, sigue siendo la zona urbano-marginal de la ciudad de Guayaquil; si-

tuación esta, que no desdice la corriente sociológica contemporánea del flujo migratorio campesino hacia las grandes ciudades.

5. No hay duda, de que se han producido cambios en las comunidades a partir del accionar de las ONGs, aunque éstos no sean mayoritarios, ni tengan la fuerza y proyección suficiente para impactar y transformar la realidad de pobreza y marginación de la provincia del Guayas.

6. Los cambios están dados en las comunidades, en lo referente a la toma de conciencia sobre los derechos humanos, que se traducen en los distintos aspectos del mejoramiento de la calidad de vida.

7. La presencia de otras ONGs en los sectores donde las organizaciones encuestadas proyectan su acción se constituye en un reto permanente, y no sólo para una inserción más eficiente sino también para la creación de redes de ONGs que fortalezcan su accionar en la sociedad civil.

8. Hay incongruencias en las respuestas dadas entre directores y promotores, en lo que a porcentajes se refiere, hecho que lo hemos interpretado como un desfase en la visión, que de la institución y de la sociedad tienen ambos grupos.

9. Las ONGs han participado en apoyo a iniciativas populares, aunque éstas hayan sido de carácter reivindicativo y focalizado. Esto no las ubica como alternativa de desarrollo social.

10. Las ONGs, en su mayoría, han apoyado proyectos de ley; en lo que respecta a la creación, discusión difusión y movilización para su aprobación, lo que las coloca como un factor de apoyo en las reivindicaciones populares.

7.3. Las ONGs y el trabajo que desarrollan

El trabajo de las ONGs está vinculado estrechamente con la comunidad como grupo social interrelacionado, que habita en un mismo sector geográfico compartiendo sus problemas y trabajando por su desarrollo.

7.3.1. Las ONGs y el diagnóstico de la comunidad

Para realizar un trabajo eficiente con la comunidad, el diagnóstico es un factor muy importante, de tal manera que en este punto analizaremos su aplicación por parte de las ONGs.

Cuadro 34: El diagnóstico comunitario

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR. %	PROM. %
Realización del diagnóstico	- Siempre - A veces - Nunca	93 6 2	94 3 3
Razones para realizar o no un diagnóstico	- Para partir de la realidad y las necesidades - Para saber el impacto que el proyecto puede tener en la comunidad - Para que el grupo objetivo se identifique con el proyecto NO contestan	59 14 6 6	58 13 3 11

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs de la provincia del Guayas, 1995.

Elaboración: Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Muchas personas no consideran que toda la comunidad forme un sistema social, en el que las culturas, las características personales, las vinculaciones sociales, la especialización del trabajo, la historia y el medio ambiente ejerzan importantes influencias en el proceso de desarrollo y mejora de las condiciones de vida. El sujeto, poblador de las comunidades, es el que vive en la realidad. Las ONGs necesitan "aprehenderla", pero además necesitan comprender que cada ser humano tiene una percepción muy particular de su realidad.

Este proceso de construcción sobre la realidad, es decir, la descripción unificada de las percepciones individuales se llama DIAGNÓSTICO.

Casi la totalidad de directores y promotores contestan que realizan un diagnóstico de los sectores antes de ejecutar sus proyectos. Se

podría suponer que, si hay un diagnóstico, los proyectos se elaboran de acuerdo a las necesidades de la zona. En la pregunta ¿Por qué razón realizan el diagnóstico? Más del 50 % de ambos grupos expresa que para partir de la realidad, tomando en cuenta los problemas existentes para de este modo poder responder a la demanda. Un 14% expresa que el diagnóstico se hace para medir el impacto que el proyecto pudiera tener en un futuro, que si bien no es un porcentaje representativo, da cuenta de la preocupación que existe sobre los resultados de sus proyectos, ya que de esta manera no sólo miden la aceptación sino, lo que es más importante, la buena imagen institucional que les posibilite ampliar su trabajo a futuro.

Un grupo minoritario, tanto de directores (6%) como de promotores (11%), no contestan, lo que podría ser interpretado como que no hay la suficiente claridad sobre lo que es un diagnóstico, o que nunca se lo plantearon como necesario, lo cual podría interpretarse de dos formas:

1) Un 6% de directores dicen realizar el diagnóstico para que el grupo objetivo se identifique con el proyecto, que previamente ya está elaborado. Si esto es un requisito a cumplir podríamos decir que esta clase de proyectos ha partido de supuestos, ideas o referencias, que tienen sobre el grupo social y sus necesidades.

2) El diagnóstico determina el tipo de proyecto a implementar.

7.3.2. Problemas identificados por las ONGs en sus zonas de trabajo

A partir de su diagnóstico, las ONGs han identificado varios problemas en su zona de trabajo:

Cuadro 35: Problemas detectados

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR. %	PROM. %
Los tres principales problemas de las zonas de trabajo	- Pobreza	24	13
	- Falta de infraestructura y servicios básicos	24	21
	- Poca aceptación de la ONG en la comunidad	16	8
	- Dificultades por características del lugar	12	16
	- Violencia, pandillas, delincuencia	10	29
Beneficios que la institución otorga	- Formación, capacitación, educación	41	46
	- Asistencial	23	14
	- Productivo	18	8
	- Económico	10	24
	- Donación de materiales varios	6	8

Fuente: Encuesta a las ONGs de la Provincia del Guayas, 1995

Elaboración: Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil

Estas preguntas tienen directa relación con las anteriormente expuestas, ya que, la realización del diagnóstico en la zona, permite identificar la percepción de los moradores sobre su problemática, para que a su vez, los representantes institucionales puedan, desde una visión macro, interpretar causas y atacarlas.

Estas repuestas podrían significar, que si bien hay un conocimiento de la zona, no existe una real comprensión del problema que se quiere combatir, ya que si éstos no existieran, los proyectos no tendrían razón de ser. No se señalan aspectos más concretos como: la desocupación, el maltrato, los bajos niveles de escolaridad, la insalubridad, la desnutrición; aspectos éstos que permitirían definir acciones que tengan una repercusión múltiple.

La pobreza es un término tan general que cualquier acción puede parecer combatirla, pero que si no se concreta, dichas acciones sólo servirán para parchar la realidad.

La falta de infraestructura es un problema que casi nunca la ONG enfrenta ya que ello requiere de un altísimo financiamiento, por un lado, y por otro, que es una responsabilidad que le corresponde al Estado.

Los problemas de violencia, pandillas y delincuencia, sabemos que no son exclusivos de estos sectores y que, a más de la pobreza, son producto de la falta de valores, inconformidad y frustración. Con estos problemas se identifica principalmente a los jóvenes. Sin embargo, el trabajo con este grupo humano es el que tiene menos recursos y el que despierta menos interés.

En cuanto a los beneficios que otorgan las ONGs encontramos que son coherentes con la respuesta general de la pobreza. Se manifiesta que en un alto porcentaje brinda capacitación. Sin embargo, no se da el siguiente paso, qué hacer con los conocimientos y destrezas adquiridas.

De nuestra experiencia en estas instituciones podemos señalar que los temas de capacitación son muy amplios: costura, primeros auxilios, pastillaje, economía doméstica, belleza, manualidades, etc. El problema está en que estos conocimientos sólo los aplican, en la mayoría de los casos, con la familia lo cual, representa un ahorro, pero no les permite mejorar sus ingresos ni ubicarse laboralmente, ya que la calidad del aprendizaje no es buena y además es artesanal, como en el caso de la costura, que no da entrenamiento en el manejo de máquinas industriales.

Es necesario resaltar que las ONGs han comenzado a dar apoyo a la educación formal, como producto de la preocupación que ha despertado la baja calidad de la enseñanza y el hecho que el alto costo de la vida, ha marginado a muchos niños de este derecho.

Los beneficios de tipo asistencial, se encuentran en segundo lugar y llevan inmerso el criterio de que hay pobres pero no pobreza. Por ello es que se atiende a las necesidades inmediatas.

El problema relacionado con la presencia de pandillas y violencia en los sectores de trabajo de las ONGs es apreciado en mayor porcentaje por parte de los promotores (29%). Los directores sólo lo men-

cionan en un 10%, diferencias que son producto de no constituir vivencias diarias y directas para los directores, mientras que para los promotores es lo de todos los días, siendo muchas veces víctimas de dichas acciones o grupos organizados que dificultan el trabajo, atentan contra su seguridad y la de la comunidad. Sin embargo, aunque se prioriza este problema, no encontramos que sean áreas de trabajo de las ONGs, lo que es peor se lo menciona de manera aislada sin considerar que es un problema que se deriva de la pobreza.

El 16% de los directores y el 8% de los promotores identifican como otro problema la poca aceptación de la comunidad, que se manifiesta en falta de participación y colaboración, impuntualidad, desconfianza y no comprensión de la forma de trabajo. El porcentaje mayor de esta respuesta en los directores se explica por el hecho de que eso es un problema más bien institucional, que de manera especial preocupa a la cúpula de la ONG.

Otras dificultades se derivan de las características del mismo lugar de trabajo por ser un ambiente rural, con dificultades de acceso o muy distante, con una población que no es del mismo sector o por ser un sitio con mucho ruido.

Partiendo de la identificación de estos tres principales problemas: presencia de pandillas, poca aceptación de la comunidad y dificultades de acceso, se debería dar por supuesto que los beneficios que ofrecen las ONGs están en relación con los mismos, o buscan en alguna medida dar solución a estos problemas, pero al analizar las respuestas encontramos que los beneficios que las ONGs otorgan son principalmente en educación, formación, capacitación (41% y 46%). Sin embargo, no se logra un desarrollo organizativo y concienciador de la comunidad, para avanzar en la búsqueda de soluciones a los problemas mencionados. En segundo lugar se ubican los beneficios de tipo asistencial (23 y 24%) y en un tercer lugar los de desarrollo productivo (18 y 14%), por lo que podríamos decir que no existe relación entre los servicios de capacitación, educación, formación y los de producción. Pese a que uno de los problemas identificados por los directores fue la pobreza, no se apunta a buscar soluciones de fondo al problema, la respuesta institucional no va de acuerdo con las necesidades reales de la comunidad, y lo que se realiza es para cumplir con requi-

sitos de las agencias financiadoras de los proyectos. Estos resultados guardan relación con las respuestas sobre el diagnóstico que constituyen las visiones que se tienen sobre la intervención en la realidad de la comunidad.

7.3.3. Proyecciones de las ONGs en la comunidad

Cuadro 36: Participación comunitaria

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR. %	PROM. %
Conceptos de participación	- Comunidad se involucra directamente en labor que las ONGs realizan	25	21
	- Organización comunitaria para solucionar sus problemas	16	11
	- Comunidad puede expresar su opinión programaciones y actividades retroalimentación	5	5
La participación de la comunidad en sus proyectos se realiza	- Desde la planificación y toma de decisiones	58	20
	- Solamente como usuarios	21	35
	- En la ejecución de los proyectos	13	39
Evaluación de la participación de la comunidad por parte de las ONGs	- Suficiente	39	42
	- Escasa	35	23
	- Mayoritaria	20	18
Tipos de actividades donde participa más la comunidad	- Capacitación, formación, educación	43	45
	- Trabajo comunitario	30	13
	- Actividades culturales y recreativas	27	42
Razones por las cuales la comunidad participa más en estas actividades	- Porque traen beneficios directos, económicos y de capacitación	33	26
	- Porque ofrecen posibilidades de integración con los demás	14	26
	- Porque son actividades específicas de la ONG.	12	5
	No contestan	16	26
Razones por las cuales la comunidad no participa en ciertas actividades	- Desconocimiento de las actividades de las ONGs y	27	34
	- Falta de motivación	22	16
	- Falta de interés y conciencia por parte de la comunidad	14	13

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs de la provincia del Guayas, 1995.

Elaboración: Postgrado de Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Según la investigación, el trabajo de las ONGs se basa en la participación comunitaria como un elemento que garantiza resultados. En las respuestas obtenidas encontramos diferentes conceptos.

- Alrededor de una cuarta parte de directores y promotores entienden por participación el involucramiento de la comunidad en las acciones de la ONG, por ejemplo, a través de trabajos en los que hay aporte con mano de obra y/o como multiplicador, de acuerdo a sus capacidades.
- Para un 16% de los promotores y un 11% de los directores, la participación es la intervención de la organización comunitaria en la solución de sus problemas. En este caso, es la misma comunidad que toma las decisiones y las ejecuta y de esta manera se transforma en generadora de cambios.

En tercer lugar, un 5% tanto de directores como de promotores expresa que la comunidad da su opinión en torno a los programas y actividades, como un proceso de retroalimentación, pero que la institución toma sus decisiones de manera independiente.

Ante esta diversidad de enfoques, es importante realizar un análisis de lo que consideramos comunidad y participación, a fin de aclarar posiciones sobre estos dos aspectos:

COMUNIDAD. Es el conjunto de personas que al estar interrelacionadas van construyendo los espacios para su crecimiento colectivo. La comunidad tiene diversas áreas de trabajo y de problemas, lo económico, lo social, lo cultural, lo político, forman parte de su hacer diario. La comunidad está formada por familias, grupos sociales y clases sociales, etc. Cada uno de los cuales tiene sus propias maneras de actuar, de pensar, de proceder y en su conjunto van creando un estilo propio de SER de la comunidad, que unido a la tradición, a la historia comunitaria, al medio geográfico, configuran la identidad cultural y social, es también la identidad social, cultural de cada uno de los miembros que componen la comunidad.⁵

PARTICIPACION. Supone que las personas conozcan, estén informadas y de manera consciente, voluntaria y libre se sientan parte de un sector social que posee intereses particulares, contribuya a su

crecimiento, intervenga e incida en las condiciones que le rodean y se inscriban en un proceso que estimule su desarrollo y el de su entorno. Esta participación -cualitativamente superior a la concepción tradicional que camufla formas de subordinación y utilización del sujeto-, supone dos condiciones: por un lado, una modificación profunda en el proceso interno de la persona y, por otro de las situaciones que lo rodean y que impiden su desarrollo.⁶

Analizando las respuestas de los entrevistados, encontramos que en su concepción sobre comunidad y participación no se apunta a un verdadero desarrollo comunitario, sino a la incorporación de la comunidad para que intervenga en acciones puntuales que contribuyen al logro de los objetivos propuestos y constituyen, en muchos casos, requisitos de exigencias planteadas desde las agencias financiadoras.

En cuanto a como califican la participación de la comunidad, la respuesta suficiente y mayoritaria, entre los dos grupos encuestados suman el 60%, y quienes expresan que es escasa, cerca de la tercera parte, la diferencia puede darse, por un lado, por la diferente interpretación que dan a la participación o, por otro lado, por que los proyectos no enfrentan los problemas más sentidos por la población.

Tanto promotores como directores coinciden en que la mayor participación de la comunidad se da en actividades relacionadas con educación, capacitación, formación (45%), que se realizan en la misma comunidad y porque la gente considera que obtiene un beneficio que va, desde lo económico hasta posibilidades de mejoramiento personal, lo que redundan en mejorar sus condiciones de vida. Las actividades culturales y recreativas, (27% director y 42% promotor), que algunas veces son un requisito para obtener otro beneficio, generan espacios de socialización y apoyo mutuo, lo que permite un mejor desarrollo del trabajo comunitario.

En la pregunta ¿Cuáles son las razones por las cuales la comunidad no participa en ciertas actividades?, el mayor porcentaje corresponde a los que no contestan, que podría significar que no se han hecho la pregunta y que probablemente están cayendo en un activismo sin considerar el objetivo final que tiene la realización de dichas actividades.

La respuesta que indica desconocimiento y falta de motivación podría, además, implicar que hace falta una mayor difusión y que no han ubicado los sitios estratégicos donde la población se entera de los sucesos de la comunidad (tiendas etc.).

Sólo un poco más de la décima parte de encuestados señala la falta de interés o de conciencia, lo que quiere decir que son conscientes de que la responsabilidad de la acogida que tengan las acciones es la institución que las propone, más que de la población beneficiaria.

7.3.4. *Proyectos que las ONGs ejecutan*

Cuadro 37: Número de proyectos por institución

Alternativas	Directores %	Promotores %
De 2 a 4	47	45
Uno solo	20	19
De 5 a 7	12	16

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs de la provincia del Guayas, 1995.

Elaboración: Postgrado de Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Este cuadro nos permite inferir que la mayoría de las ONGs han logrado fortalecerse como instituciones, al poder mantener en ejecución dos proyectos o más; lo que creemos se debe a:

- el tiempo de permanencia en el trabajo con la comunidad, puesto que este porcentaje concuerda con el número de ONGs que tiene más de una década de formación.⁷
- tiempo que les ha permitido adquirir experiencia en el manejo de proyectos, fortalecimiento a nivel institucional, lograr una mayor credibilidad ante los organismos financiadores e implementar mecanismos de autogestión.⁸

7.3.5. *Apoyo a iniciativas populares*

Dentro del trabajo que realizan las ONGs con la comunidad, encontramos como una colaboración especial el apoyo a las iniciativas populares:

Cuadro 38: Actividades de apoyo

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR. %	PROM. %
Participación en actividades de apoyo a iniciativas populares	- Sí	55	50
	- No	45	45
	- No	0	3
	- No contesta	0	3
Iniciativas populares que han apoyado	- Petición de servicios básicos	29	21
	- Reivindicación de tenencia de tierra	12	11
	- Reivindicaciones económicas y laborales, protestas populares contra políticas sociales.	8	11

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs de la provincia del Guayas, 1995.

Elaboración: Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Alrededor de la mitad de promotores y directores dice haber participado en actividades de apoyo a las organizaciones populares. Al desglosar las respuestas nos encontramos con acciones puntuales como: la petición de servicios básicos, las boticas populares, las guarderías; aspectos éstos que en cierta forma se relacionan con sus proyectos o son complemento para el logro de los mismos, otro porcentaje de las respuestas señala el apoyo a reivindicaciones económicas, en acciones puntuales (marchas, etc.), antes que un apoyo o enfrentamiento de los problemas económicos y búsqueda de sus propias soluciones.

Esto podría deberse a varios factores:

1. La comunidad tiene resueltos los servicios básicos y no se ha planteado reivindicaciones más generales.
2. La ONG ha decidido trabajar en áreas específicas y no involucrarse en acciones que no tienen que ver con otras áreas de desarrollo.
3. Desconocen cuáles son las necesidades más sentidas del sector.
4. No ven las repercusiones que las reivindicaciones tienen sobre la calidad de vida de la población.

7.3.6. Logros y dificultades en el trabajo

En este último punto, las ONGs nos han dado una autoevaluación de su trabajo:

Cuadro 39: Principales logros y dificultades

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR. %	PROM. %
Los mayores logros en el trabajo	- Logros institucionales	37	29
	- Logros del proyecto	33	47
	- Logros para los beneficiarios	27	21
Las mayores dificultades en el trabajo	- Dificultades institucionales	73	55
	- Problemas de y con los beneficiarios	24	34
	- Dificultades en los proyectos	14	24

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs de la provincia de Guayas, 1995.

Elaboración: Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Las respuestas sobre estas preguntas giran en torno a tres ítems: de carácter institucional, de los proyectos y de los beneficiarios. Encontramos como ejemplos de cada uno de ellos:

- Logros institucionales: tener instalaciones propias, haber creado agencias bancarias, haber elaborado una propuesta nacional, brindar asesoría, ser pionera en la labor.
- Logros de los proyectos: robustecer puestos de trabajo, reabrir escuelas fiscales, despertar la preocupación por el bienestar del niño y su educación.
- Logros para los beneficiarios: haber construido casas para chamberos, atender a microempresarios, integrar a la escuela normal a niños especiales, capacitar a maestros.

Por parte de los directores el mayor porcentaje (37%) está en relación con lo institucional, logros que por una parte son una carta de presentación de la ONG y por otra permite tener acceso a mejores aportes y apoyos de organismos financieros nacionales e internacionales para la ejecución de sus proyectos, para los promotores en cambio

este tipo de logros sólo alcanza el 29%. El mayor porcentaje, para ellos se relaciona con la ejecución de proyectos (47%), ya que visualizan más lo que es su responsabilidad. El tercer logro se relaciona con los beneficiarios. Este podría ser incoherente ya que si tenemos un 67% de organizaciones solidarias productivas y de investigación (ver cuadro 46 de este estudio), los logros deberían estar más concentrados en los beneficiarios.

En relación a las dificultades, tanto directores como promotores, ubican en primer lugar y con alto porcentaje a las de tipo institucional como son la falta de recursos y financiamiento, así como mayores exigencias por parte de las instituciones nacionales o extranjeras lo que significa demora para concretar fondos. Además, mencionan problemas con los organismos del Estado como trámites engorrosos para la formación de las ONGs o la falta de entendimiento. En segundo lugar, están las dificultades relacionadas con los beneficiarios y consecuentemente con los resultados de los proyectos. Aquí encontramos que hay coherencia con lo manifestado en el punto 7.3.1. ya que existe una participación comunitaria calificada como suficiente y mayoritaria⁹. En tercer lugar, están las dificultades que tienen que ver con la ejecución de los proyectos, como la incomprensión por parte de la comunidad y los problemas cuando se trata de educarla, pero también la falta de un espacio físico en los sectores de trabajo. Estos problemas están relacionados con el concepto de participación que practica la ONG, ya que solamente el involucramiento de la comunidad desde la planificación de los proyectos puede lograr una identificación plena.

7.3.7. Conclusiones

1. Mayoritariamente, las ONGs realizan un diagnóstico de las necesidades de la comunidad, antes de ejecutar sus proyectos, con la finalidad de partir de la realidad y responder a la demanda. Lo que no está claro es el tipo de diagnóstico que se aplica y de qué manera la comunidad participa en él.

2. Entre los problemas identificados en los sectores de trabajo, está la pobreza y la presencia de pandillas, la violencia y la delincuencia. Revisando la labor de las ONGs en la comunidad, nos damos cuenta que pocas han asumido el problema de la violencia en sus áreas de

trabajo y prácticamente ninguna está realizando un proyecto en este sentido.

3. Existe trabajo preventivo, ya que la educación, capacitación y formación son ejes principales de los proyectos de las ONGs.

4. Se identifica pobreza y violencia por separado, sin considerar que la segunda es, en parte, consecuencia de la primera.

5. Los conceptos de participación comunitaria son muy diversos y van desde una simple relación entre las ONGs y la población hasta la organización de la comunidad para ser gestionadora de su propio cambio. Prima un concepto que apunta al involucramiento de la comunidad sólo como beneficiaria de los proyectos propuestos y elaborados en las instituciones, lo cual a nuestro juicio no constituye participación comunitaria.

6. El 55% de las ONGs ha apoyado iniciativas populares, entre las cuales se destacan la petición de servicios básicos. El estudio no estuvo en capacidad de establecer el grado de importancia que las ONGs asignan a dichas peticiones en el marco de las decisiones de acciones a seguir y al involucramiento de la comunidad.

7. Un buen porcentaje no se ha planteado o no ha participado en iniciativas populares, ni tampoco se han sumado a las actividades organizadas por las OPs.

8. Tanto en los logros como en las dificultades encontramos énfasis en lo institucional. Existe una preocupación por el crecimiento físico y dotación de infraestructura, como garantía para la consecución de recursos y nuevos proyectos.

9. Las ONGs están asumiendo algunas responsabilidades sociales que el Estado no cubre, como: atención a la salud, apoyo en generación de puestos de trabajo a través de la microempresa, el mejoramiento de la calidad de educación, etc. La pobreza, agravada por los efectos del modelo neoliberal, es enfrentada por las organizaciones a través de los diferentes proyectos que implementan.

El papel cuestionador frente a las políticas sociales del Estado, queda muy reducido y más bien se está formando a las personas para que puedan competir mejor en el mercado. Sin embargo, a partir de un concepto de participación, donde la misma comunidad se organiza para solucionar sus problemas, las ONGs pueden apoyar y potenciar propuestas alternativas desde los sectores populares, partiendo de sus necesidades y no desde un modelo de desarrollo, que favorece la dotación de un sector poblacional reducido con todos los beneficios de la ciencia moderna.

7.4. Ubicación geográfica y tiempo de los proyectos

7.4.1. Cobertura geográfica de las ONGs y de sus proyectos

Con el objeto de identificar los sectores geográficos de la provincia dentro de los cuales las ONGs realizan la mayor parte de sus acciones a través de los proyectos que ejecutan, indagamos este aspecto en las organizaciones estudiadas, desde los dos ángulos:

1. A partir de las áreas geográficas que cubren en la provincia del Guayas.
2. A partir de la ubicación de sus proyectos en sectores urbanos, marginales y rurales.

En las preguntas referentes a cobertura geográfica y criterios para la elección de áreas de trabajo, los entrevistados podían dar respuestas múltiples, ya que la mayoría de las instituciones encuestadas no limita su labor a una sola zona.

Para los directores, la elección de la zona de trabajo se hace en base a dos criterios fundamentales, que sea un sector pobre y que la comunidad lo solicite (37 y 35% respectivamente). Las respuestas de los promotores no son diferentes en términos generales, pero sí en porcentaje (45 y 26%). Sin embargo, podemos asegurar que son criterios básicos para la elección en la ciudad, ya que de acuerdo a las respuestas en cuanto a cobertura geográfica, al inicio de las actividades el porcentaje sobrepasa el 50% y se acentúa en la actualidad, hasta llegar al 73% según directores y 82% según promotores.

Cuadro 40: Área geográfica de intervención

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR. %	PROM. %
Elección de zona de trabajo	Sector pobre	37%	45%
	Solicitud por parte de la comunidad	35%	26%
	Ausencia de otro servicio igual	22%	13%
	Comunidad organizada	18%	11%
BASE MÚLTIPLE			
Cobertura geográfica al iniciar ONG	Ciudad de Guayaquil	54%	
	Otras provincias del Ecuador	15%	
	Otras ciudades del Guayas	12%	
	Zona rural de la provincia del Guayas	7%	
BASE MÚLTIPLE			
Cobertura geográfica actual	Ciudad de Guayaquil	73%	82%
	Otras provincias del Ecuador	39%	34%
	Otras ciudades del Guayas	18%	18%
	Zona rural de la provincia del Guayas	22%	21%
BASE MÚLTIPLE			
Area geográfica del proyecto	Urbano	41%	60%
	Urbano marginal	50%	64%
	rRural	28%	26%
BASE MÚLTIPLE			

Fuente: Encuesta realizada a las (ONGs del Guayas, 1995.

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

Si se considera que uno de los males que aqueja al país, es el abandono del campo y que la ayuda de las organizaciones se acentúa en la ciudad de Guayaquil, podríamos inferir que se sigue dando paliativos al problema de la migración y la consecuente pobreza que genera, ya que no se va a las causas que la originan, que se agudizan en las ciudades como el incremento de la marginalidad.

La provincia del Guayas tiene otras ciudades que, en las últimas dos décadas, han crecido: Daule, Milagro, Yaguachi, La Libertad, sin embargo, si no se revierte ayuda a estas poblaciones, para que se generen fuentes de trabajo, las migraciones se mantendrán y aumentarán, pues un número considerable de habitantes de estas poblaciones se traslada diariamente a trabajar a Guayaquil.

En cuanto a la respuesta que señala que la elección tiene que ver con la solicitud de la comunidad, podríamos reflexionar en torno a que ello implica que existe un nivel de desarrollo organizacional, lo cual es muy difícil de encontrar en comunidades altamente deprimidas, donde la misma situación de miseria hace que su preocupación, casi exclusiva, sea la supervivencia.

La solicitud por parte de la comunidad facilita el ingreso de la institución porque se trata de unos destinatarios que, aunque pobres, ya han tomado conciencia de sus necesidades y están en condiciones de preocuparse por algo más que la subsistencia. Incluso, con este tipo de comunidad es posible realizar un trabajo más allá de lo asistencial, porque demuestran el interés por mejorar sus condiciones de vida. En muchos casos, estas solicitudes provienen de sectores, donde existe algún tipo de organización popular, cuyas iniciativas la ONG puede apoyar y potencializar.

El tercer criterio para la elección de la zona de trabajo fue la ausencia de otro servicio igual, mencionado por el 22% de los directores y el 13% de los promotores. Los porcentajes de esta respuesta son relativamente bajos, y al cruzarlos con las otras ONGs que laboran en el mismo sector y sus áreas de trabajo, se confirman los porcentajes. El estudio arroja, que el 55% de los entrevistados, manifestó que en su zona de trabajo existen otras organizaciones que laboran y en muchos casos con las mismas áreas de atención. Este hecho puede tener varios efectos:

- Una sobreoferta de ciertos servicios, y como resultado una competencia por los destinatarios, sin resolver a fondo la problemática. Según nuestra experiencia, esto se da por ejemplo en la atención a los niños de la calle para los cuales existen una variedad de instituciones que atienden sus necesidades inmediatas como alimentación, y sobre todo, un lugar donde pasar la noche, sin que se haya podido lograr una reintegración de ellos a sus hogares y el proceso educativo o una disminución del número de menores que viven y trabajan en estas condiciones.
- Una oferta de varios servicios iguales, como por ejemplo puestos de salud, en la misma zona, sin poder cubrir una demanda

que sigue siendo mayor que la cobertura que las ONGs puedan dar. Incluso, en estos casos se da el problema de proyectos netamente asistencialistas, que solamente realizan una labor de atención, sin un trabajo preventivo y educativo, o un trabajo con diferentes sectores de la comunidad en el campo de la educación en vez de grupos focalizados (solamente educación formal para niños), lo cual podría potencializar los efectos y lograr un mayor impacto.

Sin embargo, lo ideal a nuestro juicio, sería un trabajo de coordinación y complementariedad entre las instituciones que trabajan en la misma área para lograr una mayor cobertura y atención integral a la comunidad. Incluso se podrían combinar varios servicios dentro de un mismo espacio físico, en el cual colaboren varias ONGs, por ejemplo, una que implementa una escuela, la otra apoya con becas a los niños más necesitados, otra pone una biblioteca que está tanto al servicio de la escuela como de la comunidad en general, otra implementa un centro de salud, que atiende y educa tanto a los niños de la escuela como a la familia y por último la realización de actividades de formación y capacitación a los adultos de la comunidad.

En cuanto a la cobertura geográfica, podemos decir que la mayoría de las ONGs trabaja en la ciudad de Guayaquil (respuesta del 73% de los directores y del 82% de los promotores), sin que se excluya que al mismo tiempo tengan proyectos en otras áreas ya que se trata de una pregunta con respuestas múltiples. De esta manera, también trabajan en otras provincias del Ecuador (según el 39% de los directores y el 34% de los promotores) y en la zona rural de la provincia del Guayas (22 y 21% respectivamente).

Aunque el porcentaje de las ONGs que laboran en la zona rural ha crecido desde la fecha cuando se iniciaron del 7 al 22%, el número sigue siendo bajo, es un sector de muchas carencias y grandes necesidades, que ha estado abandonado tanto por el gobierno como por los organismos seccionales, lo cual ha llevado a que sus habitantes emigren hacia las grandes ciudades incorporándose a las capas bajas de la población citadina. El trabajo rural para las organizaciones presenta las siguientes dificultades:

- La mayoría del personal de las ONGs actualmente está compuesta por profesionales de las ciencias humanistas; el 47% de los directores y el 50% de los promotores de nuestro estudio son graduados en ciencias sociales, seguidos por los profesionales de las ciencias de la educación, de la salud, estudiantes universitarios y bachilleres en general, según lo analizado en las generalidades del presente informe, lo cual lógicamente los inclina hacia sus áreas de especialización. Los proyectos elaborados por estos profesionales tienen como acción principal la educación, la salud, los derechos humanos y civiles y la micro empresa;¹⁰ y la factibilidad de incorporar profesionales de otras ramas no se indagó en esta investigación.
- El trabajo en zonas rurales presenta dificultades de movilización, alojamiento y alimentación tanto para el técnico o trabajador de campo como para el manejo operativo. La ONG se ve abocada a resolver asuntos como la utilización de vehículos apropiados para usar en el campo y la habilitación de espacios para el trabajo y la habitación de sus funcionarios. Además, por un lado en los sitios donde no hay agua potable ni eliminación de excretas, el técnico deberá correr riesgos para su salud, como adquirir infecciones, amebiasis, etc., por otro lado, algunas veces tiene que estar dispuesto a asumir largos y dificultosos caminos en lugares donde no siempre se puede llegar en vehículo sino que se debe usar lanchas o lomo de mula. Por lo general, los estudios universitarios no preparan al profesional para estas condiciones de trabajo ni de vivencia, de tal manera que la remuneración tiene que ser lo suficientemente atractiva para que asuma todas estas dificultades. Todo esto hace que los proyectos en la zona rural sean de mayor costo y solamente pueden ser asumidos por ONGs grandes y con muchos recursos. Incluso, en algunos casos hay que recurrir a especialistas extranjeros para asumir este tipo de trabajo, sobre todo si se trata de métodos o técnicas innovadoras, lo cual implica una remuneración en dólares.
- Por lo general, los proyectos productivos son de mayor costo que los educativos o formativos, porque requieren de mayor inversión en maquinaria y materia prima como por ejemplo semi-

llas y plantas. Además, en muchos casos necesitan de obras complementarias de infraestructura, como analizaremos más adelante.

- A esto se suma que no hay resultados inmediatos (como por ejemplo el número de personas que asistió a un curso, aunque este dato sea netamente cuantitativo), tiene que pasar por lo menos un período de siembra y cosecha para hacer una primera evaluación y lograr medir el real impacto que en la mayoría de los casos toma varios años. Por eso, los proyectos rurales requieren de un plazo más largo que los de la ciudad.
- Los proyectos de más largo plazo son más difíciles en cuanto a conseguir financiamiento, ya que las agencias cooperantes no quieren asumir compromisos más allá de dos años, a menos que el proyecto esté concebido de tal manera que al cabo de un período de financiación externa logre iniciar su autogestión.
- Otro punto a considerar es que un proyecto en la zona urbana es más atractivo, porque le permite, a la ONG mayor presencia y reconocimiento en la opinión pública.
- Finalmente, muchos proyectos en la zona rural no logran el éxito requerido, porque demandan de obras complementarias de infraestructura por parte del Estado. Una ONG puede tener toda la buena voluntad de contribuir al desarrollo de una zona muy alejada a través de la introducción de nuevos cultivos y técnicas, pero si no existen los caminos vecinales para la comercialización, los productos no pueden llegar a los mercados que se encuentran en las zonas urbanizadas.

Por todas estas razones, muchas ONGs no están en capacidad de realizar proyectos significativos en la zona rural, mientras el Estado no elabore un programa de desarrollo que parta de resolver los problemas más grandes de infraestructura y servicios básicos en el campo.

El crecimiento acelerado del sector urbano y urbano-marginal, en gran medida es producto de la migración del campo hacia la ciudad como consecuencia del abandono que sufre el sector rural. Dada esta realidad, el trabajo de las ONGs en estas zonas periféricas, por más valioso que sea, está combatiendo las consecuencias de un malestar cuyas raíces y razones no logra ni siquiera tocar, menos exterminar, el atraso del campo ecuatoriano frente a ciudades que mantienen

cierto desarrollo en servicios básicos, educación, salud, fuentes de trabajo, tecnología y todos los demás efectos de la modernización. Mientras que en la zona rural prácticamente todos los servicios básicos están ausentes, en un sector urbano-marginal por lo menos hay la esperanza de que con el tiempo se los podrá conseguir; mientras que en el campo, los caminos a la escuela son largos y peligrosos y los profesores muchas veces no cumplen con los horarios, en la ciudad por lo menos hay cierta infraestructura y control sobre la educación.

Otro dato en relación a la cobertura geográfica nos arroja que más del 30% de las instituciones entrevistadas, además del Guayas, también trabaja en otras provincias del Ecuador. Esto nos puede indicar dos cosas: que la ONG tiene su sede principal en el Guayas y en especial en Guayaquil, pero mantiene trabajos tanto aquí como en otras provincias del Ecuador o nuestros entrevistados trabajan en la "sucursal" de una ONG con sede central en otra provincia, en su mayoría en la ciudad de Quito, o forman parte de una institución internacional que tiene proyectos en varias provincias del Ecuador. En todo caso podemos ver que aproximadamente la tercera parte de las ONGs investigadas tienen una proyección de trabajo más allá de la provincia del Guayas.

Si comparamos los datos de la cobertura geográfica actual con la de inicio, nos damos cuenta que han podido ampliar su radio de acción. En esta pregunta, que solamente se hizo a los directores el 54% contestó que al iniciarse trabajaban en la ciudad de Guayaquil, un 15% en otras provincias del Ecuador y un 7% en la zona rural. En esta pregunta igualmente encontramos una menor frecuencia de respuestas múltiples, lo cual nos indica lo siguiente: Parece que al inicio de sus labores, las ONGs tienden a atender un área geográfica más limitada, lo cual es lógico ya que se trata de levantar todo un trabajo nuevo. Esta cobertura geográfica se ha podido ampliar gracias a la experiencia de trabajo, lo que les ha permitido un mayor reconocimiento social y un mejor manejo en la negociación de fondos, ya que tienen proyectos en ejecución que pueden mostrar.

En cuanto al área geográfica que cubren los proyectos, podemos decir que los datos obtenidos corroboran lo dicho en relación a la

cobertura geográfica en general, ya que la mayoría (el 50 y el 64% según las respuestas del director y del promotor respectivamente) se encuentran en las zonas urbano-marginales y solamente un 28% (directores) y un 26% (promotores) en la zona rural.

7.4.2. Duración de los proyectos

En nuestro propósito de determinar, si las ONGs presentan una alternativa de desarrollo, el tiempo de ejecución de los proyectos nos puede indicar, si cuentan con un lapso suficiente para lograr cambios significativos en la comunidad.

Cuadro 41: Tiempo de ejecución

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR. %	PROM. %
Tiempo de ejecución de los proyectos	Permanentes	47%	52%
	De uno a dos años	30%	27%
	Más de 5 años	12%	10%
	Tres a cinco años	9%	7%

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

En cuanto al tiempo de ejecución, en primer lugar encontramos que aproximadamente en la mitad de los casos (47% según el director y 52% según el promotor) se trata de proyectos permanentes. Este dato nos puede indicar lo siguiente:

1. La ONG ha logrado un financiamiento a largo plazo porque trabaja en áreas de alto riesgo.
2. Se trata de un servicio que ha logrado el autofinanciamiento, porque ataca una necesidad básica de la población.
3. La ONG ha logrado la coparticipación comunitaria lo que le ha permitido reducir considerablemente los costos.

Sin embargo, existe el peligro de que, un proyecto permanente se institucionalice de tal manera que pierda la dinámica que consideramos importante. Este proyecto ha sido elaborado previamente, no sólo para conseguir su financiamiento, sino también para determi-

nar las actividades y recursos necesarios para lograr dicho impacto. De igual manera se fijan objetivos, para expresar el cambio que se quiere alcanzar en la comunidad, y metas que hay que cumplir en un determinado tiempo. Finalmente debe constar en un proyecto la evaluación de impacto, lo cual permite revisar los cambios y avances que se han producido en la comunidad, a fin de establecer nuevos proyectos. En todo este proceso es muy importante la participación de la comunidad para que sea sujeto de su propio desarrollo.

Como dijimos antes, cuando un proyecto se institucionaliza, es posible que pierda dinámica y no se dé una redefinición periódica de los objetivos a partir de una evaluación que involucre a la comunidad. Los datos obtenidos en las preguntas sobre la evaluación, nos indican, que los tipos de evaluación más frecuentes son la cuantitativa (23% de los directores y 19% de los promotores), la técnica (20% de los directores y 7% de los promotores) y la cualitativa (17% de los directores y 19% de los promotores), mientras que solamente 1% de los directores menciona la evaluación de impacto. Esto significa, que de hecho en muy pocos casos la ONG evalúa el impacto de sus proyectos de una forma sistemática, aunque afirmen que se han producido cambios en la comunidad a raíz de sus proyectos.

Pero también existen ventajas en los proyectos permanentes, ya que ellos son los más propicios para lograr la autogestión a través de cuotas mínimas para los servicios que brindan a la población.

En segundo lugar están los proyectos de corto plazo, de uno a dos años, que constituyen casi la tercera parte de las ONGs investigadas. Esto se debe, tanto a la mayor predisposición de las agencias de cooperación de asumir compromisos financieros de corto plazo, como también tiene que ver con cierto inmediatez y falta de proyección que es bastante común en nuestro medio. Sin embargo, estos proyectos tienen resultados si su objetivo es satisfacer necesidades inmediatas (implementación de servicios básicos, construcción de viviendas etc.), pero para producir un verdadero impacto es necesario darles seguimiento (mantenimiento de los servicios obtenidos, educación y capacitación laboral de los pobladores que obtuvieron las viviendas, etc.). Según nuestra opinión, los proyectos no deberían solamente in-

tentar resolver necesidades básicas e inmediatas de la población, sino sobre todo cambiar actitudes, lo cual requiere de un proceso educativo y de toma de conciencia que no es posible a corto plazo.

En tercer y cuarto lugares están los proyectos a largo (más de 5 años) y mediano (de 3 a 5 años) plazo. Aparentemente por las mismas razones por las cuales se prefieren los proyectos a corto plazo, los de mediano y largo plazos son los menos comunes. Sin embargo, a nuestro criterio serían los más idóneos para generar un verdadero desarrollo en la población, siempre y cuando tengan como finalidad convertir a los pobladores en agentes de su propia transformación, capaces de mirar prospectivamente.

7.4.3. Conclusiones

- En cuanto a la elección de la zona de trabajo, los proyectos se ejecutan preferentemente en sectores pobres, en especial las zonas urbano-marginales. Esta opción concuerda con una parte de nuestra definición de ONG, al indicar que son instituciones que “trabajan por el desarrollo social de los sectores que viven en la pobreza”.¹¹ Sin embargo, esto se limita especialmente al sector urbano y urbano-marginal de la ciudad de Guayaquil, como verificaremos más adelante.
- El segundo criterio para elegir a la comunidad, donde se va a trabajar, es la solicitud de la misma. Esto evidencia que debe haber un conocimiento previo por parte de los beneficiarios y/o en cierta medida estar organizados para poder articular sus necesidades. Unido a esto, un 18% de ONGs que dicen preferir trabajar en comunidades organizadas nos permite concluir que de esta manera a las organizaciones se les hace más viable su trabajo. Esto evidencia una mayor dificultad de ayuda a los sectores que no han logrado articularse.
- Otras ONGs tratan de trabajar en una zona donde no hay otro servicio igual. En el presente estudio encontramos que esto no se cumple, dado que las instituciones entrevistadas declaran que sí existen otros organismos en el mismo sector. Incluso, trabajan con las mismas áreas y grupos objetivos, a pesar de lo cual, no se logra satisfacer todas las demandas del sector que atienden.

- Con respecto a la cobertura geográfica se comprueba nuestra hipótesis, que las ONGs de la provincia del Guayas atienden fundamentalmente a la zona urbana. Esto se confirma a través de las respuestas que dice que el 73% trabaja dentro de la ciudad. Aunque también se evidencia un aumento significativo en ampliaciones de sus proyectos hacia el área rural. Claro es que ésta aún no es suficiente, dada la problemática que afronta este sector con demandas propias del agro de la provincia del Guayas.
- En cuanto al tiempo de ejecución de los proyectos, aproximadamente el 50% de las ONGs los implementa de manera permanente; y una tercera parte de ellos son de corto plazo. En el primer caso existe el peligro de la institucionalización que reduce la posibilidad de actualizarse de acuerdo a las nuevas necesidades de la población atendida. Sin embargo, los proyectos a largo plazo y los permanentes son los más adecuados para lograr un desarrollo sostenido de la comunidad atendida. En cuanto a lo segundo, éstos son proyectos puntuales, con baja cobertura, que atienden necesidades específicas y cuyo financiamiento es más fácil de conseguir en nuestro medio.

7.5. Proyectos focalizados

En esta variable analizaremos la interrelación y la vinculación entre las instituciones, su grupo objetivo y las áreas de trabajo. El enfoque del análisis se hace desde la perspectiva de nuestra definición de programas focalizados “se refiere al trabajo puntual que las ONGs ejecutan en un área determinada...también puede referirse a un problema específico del área que atiende o a un grupo beneficiario determinado”.

7.5.1. Relaciones con otras ONGs y OPs

Cuadro 42: Relaciones interinstitucionales

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM.
Vinculaciones con OPs	Si No	57% 37%	53% 42%
Tipo de vinculaciones con las OPs	Capacitación y apoyo /asesoría Coordinación / trabajos afines Relación fraterna/ amistad	33% 33% 13%	30% 15% 25%
Problemas con OPs	Si No	7% 93%	20% 80%
Coordinación con otras ONGs	Si No	76% 20%	89% 11%
Tipos de coordinación con otras ONGs	Intercambio de experiencias/ información	69%	53%
	Capacitación/consultas/apoyo	62%	68%
	Proyectos comunes	44%	35%

Fuente Encuestas realizadas a ONGs del Guayas, 1995.

Elaboración: Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES- Universidad Católica de Guayaquil.

Es significativo que un poco más de la mitad de directores y promotores escuestados, responda que mantienen vinculaciones con las OPs, lo cual evidencia un acercamiento entre ellas aunque sea en aspectos puntuales como analizaremos más adelante. Los restantes contestaron que no. Si se parte de la premisa de que, por un lado, las OPs son "organizaciones nacidas para representar colectivamente las necesidades, demandas e intereses económicos y políticos de un sector", que además tienen "el fin de preservar sus funciones sociales y políticas específicas"¹² y, por otro lado, que las ONGs no persiguen entre sus fines un interés político, ni están en la capacidad de solucionar problemas a nivel macro como: mortalidad, vivienda, redistribución de la riqueza, desempleo. El que exista un elevado porcentaje de instituciones financiadas o que tienen convenios con el gobierno,¹³ las incapacita para ser interlocutoras críticas ante las políticas sociales, lo que podría ser una de las causas para que no haya una mayor vinculación entre OPs y ONGs.

Otra causa es la diferencia de funciones. Los directivos manifestaron que los objetivos de la ONG que representaban están encaminados a la formación, capacitación y educación; a la atención a niños y jóvenes en riesgo, abordados desde el ángulo de la protección y defensa de sus derechos; a los discapacitados, a la salud, a la microempresa, al género, a la investigación, al medio ambiente, y a la provisión de bienes y servicios con carácter asistencial. Las OPs por su lado encaminan sus acciones a la organización de sus miembros para la consecución de demandas específicas, enfrentan problemas globales y puntuales en la esfera económica, social política y cultural asegurando, algunas de ellas, ser alternativa de desarrollo comunitario.¹⁴ Esto hace que algunas de las actividades que realizan las ONGs se establezcan de manera focalizada y coyuntural apuntando a satisfacer sólo las necesidades y demandas mínimas requeridas para la sobrevivencia de los sectores más pobres y, no aquellas que, para las OPs, son indispensables como el de constituirse en sus aliadas para sus demandas frente el Estado.

El 33% de directores y el 30% de promotores declaran que la relación que se da es para capacitación, consultas y apoyo; el 33% de directores y el 15% de promotores dicen que la relación es de coordinación y trabajos afines. Nótese que aquí hay una diferencia significativa entre directores y promotores que se debe a que el trabajo de coordinación se hace a nivel directivo. Son los directores/coordinadores quienes tienen la autoridad para tomar decisiones, no así los promotores. Una vinculación así concebida no cubre las expectativas, ya señaladas de las OPs que, como ya dijimos, buscan encontrar soluciones a los problemas que tienen que ver con la estructura socio-económica de nuestro sistema. La tercera vinculación apunta a la relación fraterna que lleva a pensar que el vínculo entablado es sobre acciones encaminadas a aspectos recreativos, culturales y sociales antes que a otros que requieren de definiciones políticas/ideológicas frente a sus demandas.

El hecho de que la relación con las OPs esté dada en función de capacitación, consultas y apoyo, coordinación, trabajos afines y relaciones fraternas, refuerza la hipótesis de focalización por cuanto este tipo de relación tiene que ver más con los campos de acción y no con

las demandas sociales de los sectores con que trabajan. Es decir, si los problemas que afronta la comunidad son consecuencia de la estructura socio-económica del país, significa que las respuestas deben venir a ese mismo nivel y no como paliativos a problemas que requieren cambios profundos y estructurales.

En el caso de la relación con otras ONGs se deja traslucir, en las respuestas dadas, que el interés de muchas que respondieron sí, no va más allá de un Intercambio de Experiencias e Información (69% D. y 53% P.) y Capacitación, Consultas y Apoyo (62% D. y 68% P.), lo que lleva a plantear dos elementos de análisis:

1. Se relacionan con otras ONGs que tienen una misma área de trabajo o grupo objetivo, lo cual no les permite tener una visión más amplia de los alcances que sus proyectos pueden asumir para lograr el desarrollo integral de quienes demandan sus servicios.
2. La relación se encuentra en una etapa primaria, sin haberse llegado a realizar reflexiones más serias y profundas de cara a descubrir nuevas formas de intervención que las lleven a:
 - potencializar sus esfuerzos,
 - plantearse nuevos objetivos y metas,
 - demandar la participación en la revisión del papel y las políticas sociales del Estado,
 - analizar la distribución de la producción y sus beneficios como causas fundamentales de los problemas que los mismos generan,
 - cuestionar el modelo de crecimiento económico,
 - propender a la concienciación de quienes se benefician de su labor y a la sensibilización de aquellos que tienen responsabilidades en otros niveles para abrirlas hacia una nueva concepción del ser humano.

Sin embargo, la tercera alternativa señalada Proyectos Comunes, a la que se refieren el 44% de directores y el 35% de promotores, evidencia que se están haciendo esfuerzos por complementar acciones, que a nuestro criterio, son el motivo para que, ONGs que trabajan en áreas similares o afines, se agrupen en redes, v.g: Red de discapacitados, Red de Maltrato al menor, Foro Nacional de la Infancia, Red

de Derechos Humanos, etc. Estas redes apuntan a lograr que los proyectos que ejecutan sus miembros, sean tratados como políticas de Estado y no como políticas del Gobierno de turno, con lo que se pretende pasar a otra etapa en la búsqueda de soluciones sostenidas a los problemas más acuciantes que vive la mayoría de la población.

7.5.2. Grupo objetivo

Cuadro 43: Grupos sobre los cuales actúan

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM.
Grupo objetivo con que se inició la ONG	Niños	41%	=
	Familia/comunidad	38%	=
	Jóvenes	20%	=
Grupo objetivo con que trabaja actualmente la ONG	Niños	49%	55%
	Familia/comunidad	47%	58%
	Jóvenes	31%	32%
BASE MÚLTIPLE			

Fuente: Encuesta realizada a las ONGs del Guayas, 1995.

Elaboración: Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

En relación al tema del grupo objetivo los encuestados tuvieron la oportunidad de contestar con varias alternativas, por cuanto en algunos casos trabajan con más de uno a la vez. Expresaron que en sus inicios el 41% de ellas trabajó con los niños, el 38% con la familia y la comunidad, y el 20% con los jóvenes.

En el caso de los niños, la mayoría de los proyectos va dirigido a educación y salud (sobre todo, en lo que se refiere a la prevención y nutrición). Esto es debido a que los niños son el sector más vulnerable de la población; los más propensos a enfermedades; a la desatención y al maltrato. Según la Agenda Nacional para el Desarrollo, a la alta incidencia de morbi-mortalidad de enfermedades prevenibles que se refleja en altas tasas de mortalidad materna e infantil es de 1.7 y 52,0 por mil nacidos vivos¹⁵, lo que justifica la acción de las ONGs en esta población.

Como al niño no puede desligárselo de la familia, se explica que en un segundo lugar se destaque la atención a la familia y la comuni-

dad, sobre todo, en las áreas urbano-marginales. Pero hay que aclarar que cuando se habla de atención a esta área se lo hace como efecto indirecto, concretándose la misma, en la mayoría de los casos, en la madre. Las ONGs no tienen específicamente proyectos para estas áreas, sino que a través del niño se atiende o se aborda la problemática de la familia y la comunidad.

Uno de los problemas que se tiene que enfrentar es que la necesidad de aumentar los ingresos hace que tanto el padre como la madre trabajen. Esto produce cambios en la estructura familiar. Estos cambios provocan nuevas formas de relación de pareja. Al aportar económicamente la mujer demanda de su pareja la colaboración en las tareas de casa y que se tome en cuenta su criterio en las decisiones de la familia; el hombre educado para ser servido en el hogar no alcanza a interpretar lo que sucede y se producen rupturas de manera abrupta. Estas rupturas han provocado un aumento en los índices de divorcios, dando paso a un mayor número de jefaturas de hogar femeninas. Los hijos se ven enfrentados a situaciones violentas que no alcanzan a comprender y que les provocan inestabilidad, sentimiento de culpa y baja de su autoestima. Los menores de los sectores medios-bajos y bajos, en muchos casos se ven en la necesidad de integrarse a la vida laboral con muy poca preparación.

Los grupos objetivos con los cuales trabajan actualmente las ONGs son los mismos, aunque se han incrementado, lo que quiere decir que probablemente comenzaron con uno, pero luego vieron la relación con otro e implementaron proyectos complementarios.

A pesar de mantenerse las acciones hacia niños y familia en primero y segundo lugares, se ha diversificado la atención a otros grupos emergentes con demandas no sólo de tipo social sino también de orden cultural y tecnológico.

Los encuestados dejan en un tercer lugar a los jóvenes, quienes en un porcentaje menor, captan la atención de las ONGs que asumen, en este caso, el papel de orientadoras.

En los resultados la atención a los jóvenes ha tenido un significativo aumento que va del 20 al 31%, debido a que en la actualidad,

constituyen un grupo desprotegido por el medio, la familia y el Estado, ya que se encuentran bombardeados por los medios de comunicación con formas de vida que no corresponden a su realidad y que los inducen al consumismo, las drogas, etc.

El Estado a nivel general no tiene programas ni políticas sociales claras y definidas para los jóvenes, pese a contar con la Dirección Nacional de la Juventud que depende del M.B.S. no han podido crear mecanismos para regular programas en los medios de comunicación, que no los alienen y aculturicen, provocando la pérdida de valores ético-morales, y de su identidad cultural.

Creemos que la focalización de proyectos en niños y jóvenes se debe, por un lado, a que existe un mayor financiamiento dirigido a este grupo humano y; por otro lado, a las profesiones de quienes dirigen la mayoría de estas instituciones (sociólogos, sicólogos, médicos, profesores, pedagogos, abogados, trabajadoras sociales, etc.). Al parecer la formación de profesionales en ramas que no son consideradas humanistas, es tan técnica que no los sensibiliza ante la realidad, de tal manera que no hay un significativo aporte en proyectos con propuestas de generación de empleo, tecnología apropiada, variedad de producción agrícola y animal, aprovechando lo que es propio del medio, buscando soluciones que lleven a lograr un mejoramiento en la calidad de vida de la población en su conjunto.

Cuadro 44: Número de beneficiados

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM.
Personas que se benefician directamente	31-100 personas	28%	32%
	101 - 500 personas	18%	16%
	1001 -5000 personas	13%	10%
	501 - 1000 personas	7%	5%
	más de 5000 personas	7%	1%
	1-30 personas	3%	7%

Fuente: Encuestas realizadas a ONGs del Guayas, 1995.

Elaboración: Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES- Universidad Católica de Guayaquil.

De los 115 proyectos más importantes señalados en las encuestas, los tres rangos más elevados son los correspondientes a: 31 a 100, 101 a 500 y 1001 a 5000 personas.

El bajo número de beneficiarios en los dos primeros rangos, que totalizan un 46%, en gran parte de los proyectos, se debe a que una mayor cobertura implica más recursos y por lo que la oferta no abarca una población significativa en relación con la demanda de los sectores populares. Además, por lo general, las agencias o fuentes de financiamiento no cubren rubros administrativos lo que no ayuda a mantener un personal estable e idóneo.

Las encuestas no arrojan datos exactos de la cobertura global ya que, como se puede observar en el cuadro, se trabajó por rango, pero si tomamos la cantidad mayor en cada rango podemos determinar aproximaciones que, contrastadas con los datos del último censo de población (1990) nos da el siguiente resultado:

Población aproximada atendida por ONGs	200 000
Población ubicada en sectores populares más poblados de Guayaquil	1 200 000
Población aprox. de la ciudad de Guayaquil	1 500 000

Esta comparación nos permite ver que, la cobertura alcanza a beneficiar aproximadamente a un 16% de la población necesitada, lo cual constituye un porcentaje bajo que no se ajusta a las reales necesidades ni representa una contribución fuerte para el desarrollo del país.

7.5.3. *Áreas de trabajo***Cuadro 45: Campos de trabajo que cubren los proyectos**

TEMA	ALTERNATIVAS	DIR.	PROM.
Área de trabajo con que se inició la ONG	Educación/formación/capacitación	28%	=
	Salud/nutrición/prevención	16%	=
	Microempresas	8%	=
	Derechos Humanos y Civiles	7%	=
	Servicios básicos/obras comunitarias	7%	=
Área de trabajo actual de la ONG	Educación/formación/capacitación	29%	31%
	Salud/nutrición/prevención	23%	20%
	Derechos Humanos y Civiles	11%	7%
	Microempresas	7%	10%
Áreas de trabajo de sus proyectos	Educación/formación/capacitación	34%	36%
	Salud/nutrición/prevención	19%	17%
	Microempresas	7%	10%
	Derechos Humanos y Civiles	7%	10%
	Ciencia y tecnología	7%	6%

Fuente: Encuesta realizada a las ONJS del Guayas, 1995.

Elaboración: Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil.

En relación a las áreas de trabajo observamos que no hay mayor diferencia entre las iniciales y las actuales. Se destacan cinco: educación, salud, microempresa, derechos humanos y servicios básicos; el restante porcentaje está repartido en otros 15 campos entre los cuales se destacan: cultura y religión y medio ambiente.

Que los profesionales vinculados a las ONGs, sean mayoritariamente de formación humanística no es la única, ni la principal causa de la preferencia, por el trabajo en las ramas expuestas. Más bien creemos que tiene que ver con las políticas gubernamentales de los últimos años que han descuidado a las instituciones educativas, cuya calidad ha bajado tanto que enfrentan un gran desprestigio especialmente las escuelas fiscales.

El hecho de que no exista, entre las personas que dirigen las ONGs, un número significativo de profesionales de la salud, no quiere decir que no se ocupen de ella personas con formación en esta rama.

Pero no fue posible ahondar en este punto por que la encuesta no consideró este aspecto por las implicaciones metodológicas y de manejo de información que no podían ser asumidos con los recursos humanos, técnicos y económicos con que el equipo contaba. En todo caso, sí se puede indicar que la salud se la aborda de manera asistencial y preventiva; son escasas las que dedican sus esfuerzos a la investigación en este campo.

En cuanto a la microempresa, ocurre algo similar. Los directivos con formación en el ámbito financiero y empresarial son pocos; sin embargo actualmente es un área que recibe significativa atención por la situación de pobreza en que el desempleo ha colocado a gran parte de la población. Ante esta realidad las ONGs han buscado soluciones creando fuentes de ingreso a través de la informalidad como salida a la crisis que palpan diariamente. Como el modelo neoliberal se basa en el libre mercado, este tipo de proyectos tienen acogida en el campo empresarial. Algunas fundaciones que incursionan en esta área lo hacen con el objetivo de convertir a los beneficiarios de sus proyectos en sujetos de crédito, sin promover valores como justicia social, equidad, democracia, participación y solidaridad.

Así mismo queremos resaltar que los derechos humanos son actualmente un problema emergente, debido a la pauperización que sufren las mayorías, generándose problemas de delincuencia por un lado y, por el otro, reclamos de gremios profesionales como los de la salud y maestros, quienes exigen mejoras salariales y el respeto en el presupuesto general del Estado, a los porcentajes establecidos en la Constitución de la República para estas áreas. Lo mismo ocurre con los campesinos, quienes demandan la condonación de la deuda, la capitalización del Banco de Fomento y nuevas y mejores vías de acceso, a fin de facilitar la producción y distribución de productos agrícolas. Estos sectores de la población se han visto obligados a recurrir a medidas de hecho que han sido reprimidas, no sólo con la policía sino también, con la intervención militar, violándose así los derechos humanos y civiles establecidos en la Constitución y leyes de la República.

7.5.4. Conclusiones

En los últimos gobiernos, se ha venido implantando el neoliberalismo en el Ecuador no solamente en lo económico sino que ha dejado de lado a un vasto sector de la población que no se ha podido preparar ni profesional ni culturalmente para enfrentar la llamada libre competencia. Es más que nada en ellos, los excluidos, en quienes las ONGs han centrado sus esfuerzos de trabajo de manera focalizada:

1. Más del 50% de las ONGs mantiene relaciones con las OPs y principalmente definen su papel frente a ellas como capacitadoras y asesoras. Esto significa que hacen suyas las demandas populares, mas no en el sentido de intervenir directamente dando soluciones a los problemas de servicios básicos o de empleo, sino a través de la preparación de los líderes e integrantes de las OPs, para que puedan defender sus derechos. De esta manera contribuyen al desarrollo desde las necesidades de los sectores excluidos por el sistema neoliberal, sin tener la capacidad de ofrecer solución a nivel macro económico.

2. El aislamiento de las ONGs, que trabajan en las mismas zonas y áreas, no les permite generar y promover propuestas más amplias desde los sectores populares que pudieran tener el suficiente peso y apoyo para que el Gobierno tenga que tomarlas en cuenta. Es por ello, que aplaudimos la iniciativa de las redes como uno de los medios para ir buscando soluciones verdaderas y eficaces a los problemas generalizados. En un mundo cada vez más interconectado y donde el neoliberalismo ha socializado un sistema económico determinado, no solamente cobra mayor importancia la coordinación a nivel del país, sino incluso a nivel internacional como una voz que articule las demandas de los sectores que no logran beneficiarse de las bendiciones del mercado.

3. La dificultad para el financiamiento de proyectos de gran cobertura y las características profesionales de quienes dirigen las ONGs del Guayas, las han llevado a centrar su atención en sólo dos grupos objetivos (niños y jóvenes) que, por cierto, son los más vulnerables, cumpliéndose así el principio de focalización subyacente en el modelo neoliberal; principio que busca amortiguar las consecuencias que este sistema genera al ahondar la brecha entre ricos y pobres. Sin em-

bargo, la opción por estos sectores, al mismo tiempo se transforma en un signo de crítica por ser ellos víctimas de un sistema, que califica todo bajo el enfoque de la productividad:

- Los niños pertenecen al sector no-productivo que para el neoliberalismo solamente tiene importancia en el sentido de poder transformarse a futuro en agentes económicos. Por eso, no promueve la educación como un derecho, sino como una inversión. Si las ONGs, además de dar atención a los problemas más agudos, de nutrición y de educación formal, fueran capaces de concientizar al niño sobre sus derechos, pueden crear las bases para que se desarrollen integralmente como persona.
- Los jóvenes tal vez son los más afectados por la brecha entre un mercado que le ofrece todo y su limitación para acceder a estos bienes. Es más, la tendencia a determinar el valor de la persona por su poder adquisitivo, les afecta de manera especial en esta difícil fase de desarrollo de su personalidad. Por eso caen en la trampa de las pandillas, el alcoholismo, la drogadicción y la delincuencia. Las ONGs pueden proporcionar una alternativa a este dilema, tratando no sólo de reintegrarlos a la sociedad, sino transmitiéndoles valores éticos y morales.

4. La ausencia de políticas sociales durante la presidencia de Sixto Durán Ballén, explica el incremento de ONGs que trabajan en educación, salud, nutrición prevención y microempresa, así como la transferencia de programas del Estado a esas organizaciones. La austeridad fiscal, los recortes presupuestarios y la emergencia nacional -sea por desastres naturales o problemas limítrofes-, le han servido de justificación al Gobierno para delegar sus responsabilidades sociales a las organizaciones de la sociedad civil, entre las que se encuentran las ONGs. Es por esto que ciertos analistas, como Lucas Achig y Max Bernal al referirse a este período expresan lo siguiente:

“El análisis de las perspectivas de las políticas sociales en la década del 90 va a girar alrededor de la función del Estado ya sea de intervención o desatención de la política social, de la orientación clientelar, paternalista o participativa de la población, el alcance amplio o reducido de los programas, las limitaciones en la aplicación de las po-

líticas sociales y las repercusiones en las condiciones de vida de la población.

La versión más radical de la matriz neoliberal propiciaría la desatención completa del Estado a los programas de política social por considerarlos fuera de su competencia, convocando a la iniciativa privada para que tome bajo su responsabilidad la ejecución de los programas de salud, educación, vivienda y seguridad social, considerados problemas de mendicidad pública, a través de la solidaridad y ayuda voluntarias que estarían cargadas de paternalismo, asistencialismo y una clara perspectiva clientelar".¹⁶

La delegación de responsabilidades sociales a la sociedad civil está dentro de las políticas de privatización, que no solamente se aplican a las empresas estatales, sino a todos los servicios públicos, incluyendo los sociales. Sin embargo, afirmamos que estas políticas no se pueden manejar según las leyes del mercado. Si la privatización de los servicios públicos tiene como efecto que su calidad sea diferente, según las posibilidades económicas de los clientes (teléfonos celulares para unos, mientras que otros sufren las consecuencias del déficit telefónico dentro del área urbana, para no mencionar la rural) en lo social las consecuencias serían fatales, si nos imaginamos por ejemplo, el tipo de atención en salud determinado por las aportaciones al seguro privado.

Los índices de pobreza para los 90 señalan un porcentaje de población pobre del 78.7% y de indigencia del 45%,¹⁷ lo cual significa, que la mayoría de la población prácticamente no estará en condiciones de pagar los servicios que ofrece la empresa privada. Incluso, ella misma ya se ha dado cuenta de esta situación y para amortiguar el impacto ha implementado sus fundaciones. Sin embargo, pensamos que el Estado no debe delegar las responsabilidades sociales completamente a la sociedad civil. Si bien, todos tenemos que contribuir para el mejoramiento de la situación de los sectores pobres, tradicionalmente ha sido el Estado quien ha cumplido el papel de redistribuidor.

Si definimos a la política como la búsqueda del bien común, que es tarea de todos y, en especial del Estado, éste tiene que velar para que todos los ciudadanos puedan satisfacer sus necesidades básicas. La

sociedad civil, y en especial las ONGs, pueden aportar a esta búsqueda, pero por su tamaño y fondos reducidos, no están en condiciones de solucionar problemas macroeconómicos.

5. Para las ONGs existe el peligro de que sus proyectos focalizados y de escasa cobertura sirvan sólo para aliviar las demandas generalizadas de un reducido sector de la población empobrecida. De esta manera, en vez de presentar un modelo alternativo de desarrollo, más bien estarían al servicio del neoliberalismo, que les asigna el papel de "instituciones intermedias".¹⁸ Sin embargo, dentro de la búsqueda del bien común, pueden transformarse en pequeños focos, que representen los intereses de los excluidos del sistema neoliberal. Ante esta realidad, se les asignaría un papel completamente distinto del que hasta ahora han desempeñado para convertirse en una respuesta eficaz y trascendente.

Como organizaciones de la sociedad civil, a las ONGs les corresponde despertar el espíritu de lucha perdido por el arduo y cansado trajinar en la búsqueda de reformas sociales que lleven a cambios en las estructuras. Deben ser cuestionadoras, a través de sus proyectos, de las políticas sociales del Estado, a fin de que éste tienda a mejorar la calidad de vida de la población.

Mientras las ONGs del Guayas no modifiquen su visión con respecto al papel que deben asumir frente a los problemas en las zonas de su radio de acción no podrán convertirse en agentes del desarrollo integral de sus beneficiarios, ni lograr una vinculación que las lleve a coincidir en planteamientos comunes con objetivos y metas que trasciendan las instituciones y personas para demandar verdaderos cambios estructurales en el sistema político, económico y social del país.

Notas

- 1 En el caso de la administración pública, esto se debe fundamentalmente, a que en el país es característico de que con cada cambio de ministro, aún en el período de un mismo gobierno, se da una movilidad en el personal, lo cual afecta especialmente al Ministerio de Bienestar Social y el INNFA que son los organismos estatales cuya razón de ser, es el servicio a la población en riesgo.
- 2 Ver cuadro preg. # 7 Pag. XL,VI
- 3 Véase cap. 6: Proceso Metodológico.
- 4 Ver definición, Directorio Alternativa 94/ 95.

- 5 Balderrama Cornejo Marithza, *El promotor popular*. CEISE, Quito, 1992, pp. 64 y 65,
- 6 PMT, *la participación un derecho formativo*, PMT. Quito, 1993,
- 7 Véase cuadro No. 19 de Generalidades.
- 8 Véase cuadro No. 23 de Generalidades.
- 9 Véase cuadro 36.
- 10 Ver cuadro # 26
- 11 Ver Marco teórico, p. 28.
- 12 Fundación. Op. Cit. P. 27.
- 13 Véase cap. 7.2.
- 14 Véase: Encuentro de gestión urbana comunitaria, Universidad Católica Santiago de Guayaquil y Fundación Esquel, 27 de noviembre de 1993. Taller 3 s/n de página.
- 15 V Censo de Población y IV de Vivienda, Fascículo: Guayaquil, realizado el 25 de noviembre de 1990. Agosto, 1992.
- 16 Lucas Achig, Max Bernal. *Perspectivas del movimiento proletario y popular en la década de los 90*. Cuenca. ILDIS. p. 107.
- 17 Ver Marco teórico, cuadro 8.
- 18 Véase Conceptualizaciones 5.3.1 Neoliberalismo.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para elaborar las conclusiones nos remitimos a la hipótesis que dice “Las ONGs frente al modelo neoliberal asumen responsabilidades sociales sin llegar a constituirse en alternativas de desarrollo, sino sólo en ejecutoras de proyectos focalizados e inmediatistas sobre todo en el sector urbano”.

La primera afirmación que se hace en la hipótesis es “las ONGs se desenvuelven en un marco neoliberal...”, lo cual se refleja en las acciones adoptadas por el Estado y descritas en el punto 5.3.1. de este trabajo.

El proceso de implementación del neoliberalismo se inicia de manera incipiente en los albores de los 80; el auge de las ONGs según el cuadro # 11 del presente documento se da en la misma década.

Por lo tanto presumimos que el surgimiento de las ONGs es una respuesta de la sociedad civil ante los recortes presupuestarios asignados por el Estado al frente social así como a la reducida importancia otorgada a la implementación de políticas sociales coherentes con la situación de crisis.

El nacimiento de un considerable número de ONGs coincide con la limitación de la participación del Estado en la prestación de servicios básicos a los ciudadanos, como son salud y educación, entre otros. Es importante señalar que, aun cuando hasta el momento, ninguno de los organismos del Estado han sido privatizados completamente y sólo se han dado pasos previos a la privatización, el no incrementar los presupuestos asignados a los diferentes programas del frente social, limita su participación y abre paso al ingreso de organizaciones privadas con o sin fines de lucro.

Otras ONGs fueron creadas por individuos que a partir de su experiencia en el accionar social vieron en estas organizaciones el espacio idóneo para plasmar propuestas alternativas que generen transformaciones sociales efectivas

En resumen lo anterior nos permite establecer que los tipos de ONGs, de acuerdo a sus orígenes, responden a una interacción de factores tales como: la desatención del Estado al área social, el proceso de abandono estatal hacia servicios como la salud, la demanda de atención a menores en riesgo y la educación por un lado, y por otro, los profesionales con sensibilidad social y con reducido campo laboral, producto de la reducción del Estado.

Las soluciones que ofrecen las ONGs a través de los proyectos que ejecutan, sirven a los intereses de la política neoliberal, atendiendo a los grupos humanos que ella excluye al aplicar los parámetros del mercado. Esta característica conlleva un doble riesgo social, pues mientras atiende una demanda, distrae la atención sobre la causa y los efectos del modelo que impera en el país.

En cuanto a la segunda afirmación de la hipótesis: "... las ONGs asumen responsabilidades sociales...", podemos remitirnos a los cuadros # 26 y 27 de este estudio, en los cuales se constata el aumento significativo de organizaciones cuyos programas están dirigidos a las áreas de educación, salud y derechos humanos; teniendo como grupos objetivos a niños, familia comunidad y jóvenes, los mismos que con la implementación del modelo neoliberal han perdido espacio las políticas sociales.

A efectos de analizar el rol de estas organizaciones en su intervención, el equipo investigador se planteó la siguiente tipología que responde a una reflexión basada en los criterios que para la clasificación de las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil), hace Félix Bombarolo en su ponencia para el seminario sobre El Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en la definición de las políticas públicas, en Puenbo - Ecuador, 1995.

Cuadro 46: Tipología de ONG's entrevistadas

TIPOLOGÍA	# de ONGs	%
Solidarias ONGs cuya concepción de trabajo está orientada a habilitar a los beneficiarios para que sean actores en el mejoramiento de su calidad de vida	25	44%
Asistenciales ONGs cuyas acciones están encaminadas a dar una respuesta humanista de socorro o ayuda a los problemas sociales de manera inmediata	19	33%
Productivas ONGs que otorgan crédito y/o asesoría al sector informal y campesinado	7	12%
Investigativas ONGs dedicadas a investigar aspectos sociales o científicos	6	11%

Elaboración: Equipo de Postgrado en Ciencias del Desarrollo, INEDES-Universidad Católica de Guayaquil

El análisis del cuadro nos lleva a concluir que la mayoría de las ONGs ha descubierto un nuevo papel en su función, al propender al desarrollo de la población atendida, implementando metodologías de trabajo que los conduzcan a convertirse en artífices de su propio destino.

Sin embargo, es significativo el porcentaje (33%) de ONGs cuya concepción de trabajo está todavía impregnada por la filosofía imperante de principios de siglo, cuya característica es la de atacar problemas inmediatos sin desarrollar a la par acciones que corrijan las causas. Concepción que conlleva un grave riesgo en términos de desarrollo, ya que dentro de este porcentaje se encuentran instituciones de gran cobertura.

Esta deficiencia puede ser producto de una mala metodología de trabajo o de una equivocada concepción institucional de desarrollo, que fomenta una actitud de inercia frente a la vida que es característica de la cultura de algunos sectores de la población atendida.

Los recursos humanos institucionales han experimentado, con poca creatividad, en acciones que permitan combatir la frustración

producida por el desempleo, subempleo, bajos ingresos, salarios de hambre. El bajo porcentaje de ONGs dedicadas a la microempresa al parecer no cuentan con estudios de mercado, sino que más bien parten de las habilidades que son más sencillas de desarrollar en la población, lo cual no les permite orientar y establecer proyectos productivos que sean comercializables.

Las pocas que se dedican a la investigación, dirigen sus estudios a áreas bastante alejadas de la problemática sobre las que el resto de las ONGs actúan (macro-economía, ciencia y tecnología, mamíferos marinos, etc.), por lo cual estas últimas se ven abocadas a gastar recursos en diagnósticos, no siempre bien logrados debido a la inexperiencia del personal en dichas tareas.

El panorama global de las ONGs estudiadas permite establecer que existe solidez en la dirección como resultado de la estabilidad, la experiencia y los niveles de formación profesional de quienes ejecutan las funciones directivas, sin que prevalezca el perfil administrativo de quienes las dirigen. Los promotores no presentan las mismas características asignadas a la dirección por lo que su exigencia en este plano es menor. Tanto las funciones de dirección y promoción se ven menos cabadas, por la dedicación alterna a otras actividades laborales en la búsqueda de mayores fuentes de ingreso, lo que limita las posibilidades de un desempeño más creativo y sin angustias económicas.

Ciertas ONGs al asumir las responsabilidades sociales no cubiertas por el Estado, desempeñan un papel de cuestionadoras de las decisiones de gobierno, que afectan la vida de las comunidades a las que sirven.

La tercera afirmación "...Sin proponer un modelo alternativo de desarrollo..." tiene que ver con el tipo de trabajo que desarrollan.

Los mecanismos de afiliación, participación y elección de los socios y de los organismos de dirección, así como la centralización que también se repite en las ONGs, son debilidades que les impiden constituirse en ejemplo de convivencia democrática.

Las ONGs del Guayas no reconocen su responsabilidad de presentar modelos alternativos de desarrollo dentro del neoliberalismo. No se lo plantean en el presente, ni el momento histórico en que surgen las compromete a desempeñar ese papel aun cuando ellas establecen su rol en términos de participación y no de sustitución del Estado.

El tipo de proyectos que las ONGs pueden realizar con las comunidades, no depende solamente de su propia opción, sino que en ciertos casos deben ajustarse a los lineamientos y enfoques de las agencias financieras nacionales e internacionales, porque no han desarrollado mecanismos de autogestión.

Debemos rescatar la labor de ciertas ONGs que han apoyado iniciativas populares y proyectos de leyes a favor de los derechos del niño y de la mujer. Al frente de ellas se encuentran líderes locales que a partir de la crítica constructiva promueven transformaciones de fondo con medios como la promoción legal de los derechos ciudadanos.

La incapacidad de las ONGs para evaluar eficientemente su labor, puede estar vinculada a la ejecución de proyectos pequeños con diversidad de enfoques, que no cuentan con el hilo conductor que debe caracterizar a un modelo alternativo de desarrollo.

Las ONGs por el tamaño y por los montos que manejan, solamente pueden llegar a ser semilleros de propuesta alternativas. No se puede esperar que reemplacen la atención y dirección de las políticas sociales que siguen siendo obligación del Estado. La sociedad civil y sus organizaciones pueden aportar a la atención de las demandas sociales, pero sigue siendo el Gobierno quien debe velar por la satisfacción de las necesidades básicas de la población para de esta manera ser coherente con el fin del Estado que es el bien común.

Respecto a la última afirmación: "...son ejecutoras de proyectos focalizados e inmediatistas, sobre todo en el sector urbano", encontramos que la tercera y cuarta variable del diseño metodológico analizan esos aspectos y el resultado fue:

La duplicidad de esfuerzos realizados sin coordinación ni comunicación tanto en sectores geográficos como en áreas de trabajo, les resta operatividad y cobertura, sin permitirles potencializar su impacto. Sin embargo, cabe destacar los esfuerzos existentes para la formación de redes como una acción que responda a la necesidad de fortalecimiento de sus resultados.

La cobertura geográfica focalizada en el área urbana marginal de la provincia absorbe casi la totalidad del accionar de las ONGs, quedando un amplio campo de trabajo hacia donde expandirse (la zona rural), con propuestas estructuradas de modelos operativos coherentes con las necesidades de esos sectores. De continuar con esta política estarían repitiendo los mismos errores del Estado.

Su capacidad de cobertura es de apenas un 16% de la población urbano-marginal de la ciudad de Guayaquil y la atención a la zona rural es aún menor. Su trabajo está focalizado en el sector poblacional infantil y juvenil y en las áreas de educación y salud de manera asistencial, paliando de esta manera en los sectores “excluidos” que atienden, los efectos de la ausencia de políticas sociales y atención directa del Estado.

El hecho de encontrar cerca del 50 % de proyectos de ejecución permanente sorprendió satisfactoriamente al equipo investigador. Aún con los riesgos que ello pueda conllevar, es un indicador de superación del esquema inediatista asignado masivamente a las ONGs.

Recomendaciones

La investigación y el análisis de los resultados nos permiten hacer las siguientes recomendaciones:

1. En el campo administrativo

Uno de los resultados del estudio pone de manifiesto la escasa formación administrativa de los profesionales que desempeñan las funciones de dirección dentro de las ONGs, por lo cual consideramos oportuno elevar los niveles de capacitación en administración, con el objeto de incrementar la eficiencia de la gestión que ejecutan.

Las políticas administrativas de las ONGs son particulares de cada una de ellas. Esta heterogeneidad tiende a confundir a quienes se vinculan a ellas en el transcurso de su participación comunitaria, por lo que recomendamos una definición de dichas políticas que puede darse a partir de los mecanismos de coordinación y comunicación existentes, como son las redes o de otros que a futuro puedan crearse.

Uno de los aspectos más vulnerables de las ONGs lo constituyen las diferencias de criterios encontrados en cuanto a los mecanismos de presentación de proyectos y su consecuente aprobación. Reconocemos que es un factor muy ligado a la dinámica particular de cada ONG, pero enfatizamos la necesidad de rescatar la importancia de proceder bajo criterios técnicos reconocidos, por lo que debe ser un tema obligado de entrenamiento, discusión y difusión en los foros y documentos que se programen, tendientes a elevar el nivel de operación administrativa de las organizaciones objeto de este estudio.

Otro aspecto a tener en cuenta es el financiamiento, por lo cual se hace imperiosa la necesidad de que las ONGs del Guayas específicamente, tengan un mayor conocimiento de las agencias cooperantes, así como de los mecanismos de autogestión y de la implementación de proyectos que a mediano y largo plazos se conviertan en autosustentables.

2. En cuanto a las áreas de trabajo

Las áreas de trabajo que mayoritariamente abordan las ONGs, (educación, salud, derechos humanos y microempresa) son áreas que están cada vez más desatendidas por los gobiernos, debido a la aplicación del modelo económico actual que impone la reducción del gasto social, por lo que no se logra cubrir sino en mínima proporción las demandas de la población.

Las ONGs están en capacidad de generar propuestas de solución dejando a un lado el aislamiento en que se encuentran y fortaleciendo la articulación entre ellas, de acuerdo a su especificidad y de manera orgánica. Para lograrlo deberán generar nuevos mecanismos de sistematización de datos, seguimiento y evaluación de los proyectos desarrollados por ellas, buscando el debate y la reflexión de mane-

ra conjunta e interinstitucional proyectándose en redes, asociaciones, que planteen propuestas al resto de la sociedad civil y al Estado, como algunas ya lo están haciendo.

Las ONGs que trabajan en el campo de la educación deben centrar sus esfuerzos en la potencialización del desarrollo del ser humano integral, con énfasis en la formación de seres reflexivos, con mentalidad crítica y creativa, con el fin de que no sólo seamos productores de mano de obra calificada y barata, sino creadores de nuevos modelos de convivencia más humanos y solidarios. Por otro lado, hay que tener en cuenta que actualmente, la educación recibe una gran influencia de los medios de comunicación masiva, por lo que urge contrarrestar sus efectos con una educación que capacite al individuo en la lectura de imágenes y lo lleve a tener una conciencia de consumidor.

En el caso de las que se dedican a la salud, deben fortalecer a la par que el aspecto curativo, el preventivo. En la prevención debe acentuarse la labor en la educación, información y capacitación en el manejo de estrategias de salud como: la correcta alimentación y mejor utilización de los recursos disponibles (formación de huertos familiares, alternativas alimenticias ante la imposibilidad de adquirir determinados productos, etc.); así como, la concienciación sobre la protección del medio ambiente y hábitat.

La investigación seria y profunda en estas áreas es una urgencia que no debe ser soslayada, sino asumida como un componente más, y tal vez el de mayor importancia, cuando se quiere caminar hacia nuevas y más eficaces formas de intervención.

Dada la poca inserción de ONGs en el área rural y de cara a la tendencia migratoria de la población campesina hacia las grandes ciudades, vemos como imprescindible el desarrollo de acciones que permitan que el campesino pueda potencializar los recursos del medio para que no se vea obligado a abandonar su tierra. Esto implica que las instituciones motivo de este estudio deberían plantearse la posibilidad de extender su radio de acción hacia el sector rural.

3. Respecto a las metodologías de implementación y ejecución de programas y/o proyectos

El tipo de diagnóstico del que parten las ONGs, no es elaborado implementando una metodología participativa. En muchos casos son adaptaciones de otras realidades que justifican la aplicación y ejecución de un proyecto, por lo que recomendamos que los mismos partan de un diagnóstico comunitario participativo que dé cuenta de las necesidades reales de la comunidad y no sea el resultado de trabajos elaborados por técnicos que con una visión global del país, pero sin considerar las especificidades de cada zona, terminan proponiendo proyectos que luego de un período pierden la acogida de la población del sector donde se aplican.

Las metodologías de trabajo deberían contar con una participación mayor y permanente de los miembros de la comunidad, quienes deben asumir los programas no sólo como beneficiarios sino como participantes activos y corresponsables de la planificación, desarrollo y resultados. Esta participación permitirá que dichos programas y proyectos tengan continuidad y se desarrollen como parte del mejoramiento de sus condiciones de vida.

Mientras no se le asigne a la comunidad y sus miembros un papel protagónico en todos los aspectos de los programas que las ONGs ejecutan, no pasarán de ser meras propuestas focalizadas y no podrán convertirse en verdaderas alternativas de desarrollo social.

4. Sobre las evaluaciones

Las evaluaciones semanales que, según los resultados de la investigación, realizan las ONGs del Guayas, no les permiten medir cambios de actitud en la población, ya que éstos sólo pueden medirse a mediano y largo plazos. Por ello creemos que las instituciones, objeto de nuestro estudio deben asumir la evaluación como un componente del proceso de intervención que ha de ser asumido desde la planificación del mismo e integrado al conjunto de acciones que se desarrollan. Por lo que deben realizar evaluaciones en función del objeto, la situación, el proceso, la naturaleza y la escala de los proyectos que ejecutan. Así mismo, deben tomar en cuenta criterios que las lleven a de-

finir quién debe realizarlas, el tipo de evaluación apropiada, el objeto y las razones que la justifican, puesto que la evaluación no constituye un fin en sí misma; sino un mecanismo para mejorar de manera sistemática el proceso y para hacer un uso más adecuado de los recursos disponibles, los materiales y las personas con que se cuentan.

Es sintomático que, aun cuando, la mayoría de las ONGs del Guayas lleva adelante proyectos de pequeña escala, se constató la escasa o ninguna participación de los grupos objetivos en los procesos de evaluación, por lo cual recomendamos una interacción con los mismos, así como, la implementación de estrategias básicamente cualitativas.

Nuestra principal recomendación es la de propender a la capacitación técnica del personal en este aspecto, a fin de que puedan dar respuestas científicas a los problemas que enfrentan. La revisión de una bibliografía apropiada puede ser de gran ayuda en el escogitamiento de metodologías y técnicas pertinentes a cada circunstancia.

BIBLIOGRAFÍA

1. Libros y artículos

"Organizaciones no Gubernamentales del País". Boletín especial, CIU, Universidad Laica Vicente Rocafuerte, Sep. 1995.

"Populorum Progressio", Bogotá, Ediciones Paulinas, 1992.

Achig Lucas, Bernal Max: Perspectiva del Movimiento Proletario y Popular en la Década de los 90. Cuenca, s/a.

Acosta, Alberto: Breve Historia Económica del Ecuador, Quito, 1995.

Ander-Egg, Ezequiel: Diccionario de Trabajo Social. 10ª edición. Buenos Aires, 1988.

Balderrama Cornejo, Maritza: El promotor popular, Quito 1992.

Banco Central del Ecuador, Gerencia Técnica: Cuentas nacionales, 1977.

Banco Central del Ecuador: Boletín estadístico # 1715.

Barreiro, Julio: "Editorial", en: Cristianismo y Sociedad. Montevideo, 1969.

Batista, Israel: "La Sociedad Civil en las luchas históricas de resistencia", en: Cristianismo y Sociedad, n° 121-122. Quito, Tierra Nueva, 1994.

CEPAL-NACIONES UNIDAS: Ecuador: Desafíos y Logros en la fase de expansión de la política económica petrolera, s/f, 1986.

CEPAR: La Dinámica Poblacional del Ecuador y sus principales repercusiones en el desarrollo socioeconómico. Quito, 1993.

Cueva, Agustín: El proceso de dominación política en el Ecuador, s/f, 1973.

De la Torre, Rodolfo: "Conversación con R. Dornbusch, un economista pragmático", en: "Multiplica" Número Especial. Quito, enero de 1994, pp. 22-31.

De Santa Ana, Julio: "Elementos teóricos para comprender la SC". En: Cristianismo y Sociedad, n° 121-122. Quito, Tierra Nueva, 1994.

Durán Cousin, Eduardo: *La hora neoliberal de América Latina*. Quito, Fundación Hanns Seidel, 1993.

Farrel, Gilda: *La investigación económica en el Ecuador*. Quito, 1989.

Foro Ecuatoriano permanente de ONGs y OP'S por los niños y niñas adolescentes: *Memorias del primer foro*. Quito, 1991.

Frente social del Dr. Rodrigo Borja: *Plan de acción para la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño en el decenio del 90*. Quito, 1989.

Friedman, Milton: *"Libertad para elegir"*, Barcelona, Edit. Grijalbo, 1981.

Fundación Alternativa-PNUD: *Directorio 94/95 de organizaciones sociales de desarrollo*. Quito, DNI, 1994.

Gordillo, Estuardo: *"Reflexiones sobre la administración financiera de una ONG"*, en: *Revista para el desarrollo, Gerencia Social*. Quito, nº I, 1993.

IIE-PUCE: *El Estado y la Economía: Políticas Económicas y Clases Sociales en el Ecuador y América Latina*, Quito, 1983.

ILDIS: *Informe social Ecuador Nº 2: Eficiencia, eficacia, calidad de los servicios sociales del Estado* ". Quito, 1994.

ILDIS: *Políticas sociales, desarrollo y compensación social*, Quito, 1993.

INEC: *V Censo de Población y IV de Vivienda. Fascículo 2*. Guayaquil, 1992.

Junta Nacional de Planificación: *Lineamientos fundamentales del plan de transformación y desarrollo*. Quito, 1973.

Landívar, Jorge: *Reflexiones sobre el desarrollo*, s/l, Edit. Comunica, s/f.

Mardones, José María: *Capitalismo y religión. La religión política neoconservadora* Santander, Edit. Sal Terrae, 1991.

Mejía Leonardo, Velasco Fernando y Moncada José: *Ecuador Pasado y Presente*. Quito, 1976.

Ojeda Segovia, Lautaro: *El descrédito de lo social*. Quito, 1993.

P.M.T. *La participación. Un derecho formativo*. Quito 1993.

Pareja, Diezcanseco: Ecuador, Historia de la República. Quito, Edit. El Conejo, 1990.

Revista Memorias 1994, Acción Social, Conticorp S.A. Guayaquil, 1994.

Rojo, E.: El neoliberalismo en cuestión. Santander, Edit. Sal Terrae, 1993.

Salgado Germánico, Acosta Gastón: El Ecuador del mañana, una ruta con problemas. Quito, s/a.

Santos, Eduardo: Ecuador, la década del 90. Principales desafíos, Quito, 1984.

Schuldt Jürgen y Acosta Alberto: Inflación: Enfoque y políticas alternativas para A.L. y el Ecuador. Quito, 1995.

Thoumi Francisco y Grindle Merilee: La política de la economía de ajuste, la actual experiencia ecuatoriana, Quito, 1992.

Ullauri Ríos, Manuel: Población, Familia y Educación en el Ecuador. Quito, 1990.

Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Fundación Esquel: Encuentro de gestión urbano-comunitaria, s/l, 1993.

Vicuña Izquierdo, Leonardo; Economía Ecuatoriana, Problemas, Tendencias y Proyecciones. Guayaquil, 1980.

William Ríos, Manuel: Población, Familia y Educación en el Ecuador, Quito 1991

2. Conferencias

Anderson Karen: "¿Qué ha significado para nosotros el Nuevo Contexto?", Chile, EPES, oct. 1995, fotocopia.

Arcos C., Guerra G.: "Situación de las ONGs en el contexto de las políticas públicas", exposición en seminario sobre el rol de las OSC en la definición de políticas públicas. Puenbo, Ecuador, 1995.

Bombarolo, Félix: "La revalorización de las organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): Hacia un nuevo modelo de desarrollo?" Exposición en seminario sobre el rol de las OSC en la definición de las políticas públicas, Puenbo, Ecuador, 1995.

Gallego Anastasio: Ponencia sobre el neoliberalismo en FALED. Guayaquil, Ecuador, 17 de agosto de 1995.

Russian Ofelia: Exposición en Foro Latinoamericano por la Infancia, Quito, DNI, noviembre 1991.

Salzman Mario: Exposición en Mesa Redonda del Centro de Investigaciones de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte, Guayaquil, 14 de septiembre de 1995.

Vinueza Rossana: Exposición en Mesa Redonda del Centro de Investigaciones de Universidad Laica Vicente Rocafuerte, Guayaquil, 14 de septiembre de 1995.

APÉNDICES

Apéndice 1

Universo de la investigación

1. Acción Mancomunada del Pueblo
2. Asociación Ecuatoriana para Niños Retardados Mentales
3. Asociación de Ayuda para Enfermos Incurables
4. Asociación de Cooperación Agrícolas del Litoral
5. Asociación de Mujeres Trabajadoras
6. Asociación de Rehabilitación Oral del Guayas
7. Asociación ProBienestar de la Familia Ecuatoriana
8. Benemérita Sociedad Filantrópica del Guayas
9. Casa Internaciocional de la Juventud
10. Centro de Acción de la Mujer
11. Centro de Apoyo al Desarrollo
12. Centro de Atención Especial
13. Centro de Defensa y Atención Niño Perdido
14. Centro de Desarrollo Urbano
15. Centro Ecuatoriano de Promoción de la Mujer
16. Centro Ecuatoriano de Solidaridad
17. Centro de Educación Especial "Aurorita"
18. Centro de Educación Especial Nuevo Horizonte
19. Centro Educativo de Parálisis Cerebral Infantil
20. Centro de Estudios Regionales
21. Centro de Estudios Sociales
22. Centro de Investigación y Capacitación, Mujer, Medio Ambiente y Racismo
23. Centro de los Jóvenes Trabajadores
24. Centro de Orientación para el Trabajador Ecuatoriano
25. Centro de Promoción y Empleo para el Sector Informal Urbano
26. Centro de Promoción Rural
27. Centro Familiar de Salud
28. Centro Sara Muñoz Pérez
29. Centro de Recuperación Psicopedagógico
30. Centro de Rehabilitación de Audición y Lenguaje
31. Centro de Desarrollo Educativo
32. Comisión Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos
33. Confraternidad Carcelaria
34. Corporación Centro de Atención Psicológica Integral
35. Corporación Ecuatoriana de Organizaciones Privadas
36. Corporación Equipos Docentes
37. Corporación de Investigación y Planificación Social-Educativa
38. Corporación Latinoamericana para el Desarrollo
39. Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares
40. Corporación para el Desarrollo
41. Federación Ecuatoriana de Desarrollo

42. Federación Ecuatoriana Pro atención a la persona con Deficiencia Mental
43. Frente de Protección Social
44. Fundación para la Alfabetización, Literatura, Educación y Desarrollo
45. Fundación Asistencia Psicológica y Pedagógica a Niños, Adolescentes y Adultos con Retardo Mental
46. Fundación para la Adopción de Nuestros Niños
47. Fundación A.M.A.R.
48. Fundación Amistad y Ayuda
49. Fundación Antonio Amador
50. Fundación Asistencial Armada Nacional
51. Fundación para la ayuda de niños y adultos con autismo y problemas de comunicación
52. Fundación Autoempleo
53. Fundación Autoempleo
54. Fundación Ayúdame a Ver
55. Fundación Banco Popular
56. Fundación de Caridad Cristo Redentor
57. Fundación Cariño
58. Fundación Casa Hombre Doliente
59. Fundación Casa de la Juventud
60. Fundación Cardiológica de Corazón a Corazón
61. Fundación Centro Cívico
62. Fundación Cielo para los Niños
63. Fundación Ciencia y Salud
64. Fundación Conservación Semilla de la Vida
65. Fundación CRECER
66. Fundación Cristiana para la Salud
67. Fundación Cristo del Consuelo
68. Fundación para el Desarrollo Social y Empresarial
69. Fundación para el Desarrollo Agropecuario
70. Fundación Ecuador
71. Fundación Ecuatoriana de Desarrollo Económico y Social
72. Fundación Ecuatoriana de Desarrollo Social
73. Fundación Ecuatoriana de Desarrollo Solidario
74. Fundación Ecuatoriana para el Estudio
75. Fundación Ecuatoriana de Información Científica y Tecnológica
76. Fundación Esperanza
77. Fundación Eugenio Espejo
78. Fundación Filambanco
79. Fundación Flora y Fauna
80. Fundación del Folklor Montubio
81. Fundación Francisco Orellana
82. Fundación Gabriela María
83. Fundación Guayaquil
84. Fundación de Guayaquil "Tercera Edad"
85. Fundación Hogar Dulce Hogar
86. Fundación Huancavilca
87. Fundación Hábitat
88. Fundación de Investigación de Recursos Bio-Acuáticos

89. Fundación Hipatia Paladines de Chavarría
90. Fundación Jacinta y Francisco
91. Fundación Jóvenes por la Paz
92. Fundación Latinoamericana de Investigación Materno Infantil y Perinatal
93. Fundación Leonidas Ortega Moreira
94. Fundación Madre Dolorosa
95. Fundación María Gracia de Milagro
96. Fundación María Guare
97. Fundación Mahanaim
98. Fundación Munay
99. Fundación Nacional Cardiológica del Infante y Adolescente
100. Fundación Nacional de Fertilidad
101. Fundación Natura
102. Fundación Niñez Internacional
103. Fundación Nuestros Jóvenes
104. Fundación Nuevo Mundo
105. Fundación Nuevos Rumbos
106. Fundación Papel Desarrollo de la Microempresa
107. Fundación Pedro Vicente Maldonado
108. Fundación Previquil
109. Fundación para el Progreso
110. Fundación Príncipe de Paz
111. Fundación Promotora del Pequeño Empresario
112. Fundación para la Rehabilitación de Quemados
113. Fundación Roberto Andrade
114. Fundación Salud y Desarrollo Social
115. Fundación Senda Juvenil
116. Fundación Shalom del Ecuador
117. Fundación Troja
118. Fundación Vicente Rocafuerte
119. Fundación VIDA
120. Fundación Vivamos Mejor
121. Fundación Wong
122. Instituto Nacional del Niño y la Familia
123. Instituto Nuevos Caminos
124. Instituto Pedagógico de Audición y Lenguaje
125. Instituto Radiofónico Fe y Alegría
126. Junta Cívica para el Desarrollo
127. Junta de Maestros, Aulas de Recursos Psicológico e Integral
128. Movimiento Cívico Conciencia
129. Obra Social y Cultural SOPE
130. OFASA
131. SER
132. SERLI
133. Servicio de Investigación y Desarrollo Operacional de Recursos Tecnológicos
134. Servicio Paz y Justicia
135. Sociedad Protectora de la Infancia
136. Unidad de Asistencia Psicológica
137. VODEREIPE

Apéndice 2

Cuadros completos de resultados

Pregunta # 1 y 2: No se codificaron

Pregunta # 3: ¿Cuanto tiempo lleva en la institución?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Menos de 2 años	14	29
De 2 a 5 años	37	37
Mas de 5 años	49	34

Pregunta # 4. ¿Ha trabajado en otra ONG?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Sí	53	58
No	47	68

Pregunta # 5. ¿Que tipo de trabajo realizó anteriormente?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Docencia y capacitación	21	23
Salud	6	2
Agricultura	4	0
Administración pública. privada. empresarial, actividad profesional	20	23
Trabajo social, terapéutica, psicológico	8	8
Trabajo ONG	8	2
Coordinación de Proyectos	12	8
Voluntariado, Iglesias	11	8
No contesta	10	26

Pregunta # 6. ¿Además de trabajar en la ONG, trabaja en otro lugar?

Alternativas	Directores %	Promotores %
No	53	58
Sí	47	42

Pregunta # 7. ¿Cual es su formación profesional?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Bachillerato en general, Profesor/a normalista. Estudiante Universitario, secretariado	14	24
CC. de salud, medico, Tecnología médica, químico biólogo	12	8
Social, Ps.clínico, orientador, psicopedagogo, CC.EE., literatura de sociología, leyes, C.sociales, herencia social	47	50
Ing. civil, arquitecto	10	0
Economía, Ing. Comercial, Administración	4	6
Técnicas, agrónomo, planificador agrícola	6	6
Artesano	0	6
Post -grado CC. Salud	2	0
Post -grado Pscol. Litera.	4	0
Post -grado en CC. Sociales, Políticas, antropología, teología	2	0

Pregunta # 8. ¿Con qué objetivo se formó la ONG?

Alternativas	Directores %
Ayudar a los demás	6
Servir a los más desposeídos marginados/Defensa de intereses a populares.	8
Atención a la población infantil: ayudar a los niños del Ecuador, en especial las desnutridos/ prevención de enfermedades y ayuda a niños, a enfermos de escasos recursos/ayudar a niños abandonados/huérfanos/perdidos y de la calle.	14
Atención a discapacitados y sus familias: servicios de educación especial /apoya a padres con niñas de autismo y otras discapacidades/ proporcionar residencia para señoritas con discapacidad mental.	6
Capacitación a maestros en educación especial.	2
Proporcionar escuelas gratuitas.	4
Educación a niños del área rural.	4
Educación de adultos a distancia.	4
Apoyar y consolidar a las ONG	1
Crear una organización alternativa para ser sujetos activos en el proceso de cambio/trabajar en proyectos y servicios sociales.	6
Estudiar y difundir la realidad nacional (incluye estudios de salud, investigar y proporcionar alternativas de desarrollo social, cubrir necesidades de información científica médica.	10
Promoción, organización, y defensa de la mujer.	2
Apoyo a la pareja para regular su fecundidad	2
Educación y trabajo para familia de escasos recursos. Proporcionar viveres a bajo costo en sectores marginales	4
Despertar la conciencia cristiana a favor de los desposeídos/dar herramientas a la comunidad para su desarrollo integral, basado en el desarrollo del ministerio de Cristo.	6
Capacitación y asesoría a la microempresa, desarrollo productiva y gestión empresarial	6
Apoyar el desarrollo agropecuario del pequeño y mediano agricultor.	3
Conservación de la naturaleza (incluye mamíferos marinos).	4
Prevención de Drogas.	4
Luchar por los derechos humanos.	2
Apoyo y rehabilitación penitenciaria.	1
Campañas de donación de córneas.	1

Pregunta # 9. ¿Con qué área de trabajo se inició la organización?

Alternativas	Directores %
Educación formal/Formación y capacitación (todo lo que apoya a superar carencias de educación formal)	51
Microempresa/sector informal/acceso a materiales/ comercialización	14
Salud/diagnóstico tratamiento/nutrición/ prevención	29
Cultura Religión	8
Medio Ambiente	8
Ciencia y tecnología/alerta bibliográfica/modernización del Estado/estudios urbanos/comercio mundial	6
Derechos humanos y civiles / formación política y cívica/rehabilitación de prisioneros/servicio jurídico social	12
Servicios básicos/mejorar calidad de vida/obras comunitarias/desarrollo comunitario	12
Desarrollo Agropecuario/ productos no tradicionales	6
Todos los anteriores	8
Educación especial/ discapacidades / rehabilitación profesional	6
Fortalecimiento institucional	2
Protección infantil/el menor y la familia/prevencción del abandonado/albergues/ padrinazgo	6
Análisis políticas	2
Planificación familiar	2
Recreación	2
Asistencia en casos de emergencia	2
Vivienda	2
Promoción de la mujer	2
No contesta correctamente	2

Pregunta # 10. ¿Con que grupo objetivo(beneficiarios) empezaron a trabajar?

Alternativas	Directores %
Mujeres	14
Hombres	4
Hombres Mujeres	14
Niños	41
Jóvenes	20
Familia/comunidad	38
Binomio madre-hijo	4
Etnias	6
Discapacitados	8
ONG	2
Maestros	2
Mamíferos marinos	2
Tenderos/microempresarios	6
Campesinos	2
Profesionales varios	2
Estudiantes	2

Pregunta # 11. ¿Qué área geográfica cubrieron al principio?

Alternativas	Directores. %
la ciudad de Guayaquil	78
la zona rural de la provincia	10
otras ciudades de la provincia del Guayas	18
otras provincias del Ecuador	22
a nivel internacional	4
otras	8
Todo el país	6

Pregunta # 12. ¿Qué papel piensa usted que desempeña actualmente en la sociedad la ONG en la que trabaja?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Asistencial para grupos afectados: muy importante. porque ayuda a chicos de escasos recursos económicos, muy importante como labor para el bienestar de los niños y las madres, dar cabida a jóvenes que han terminado educación básica, para discapacitados, importantísima, única ONG en el Ecuador que atiende a la problemática del niño maltratado. reintegración de los chicos de la calle al hogar, respuesta a la población de extrema pobreza, atención a discapacitados (educación. medicina. dar a conocer los programas en bienestar de los niños especiales, etc.), atención a chicos trabajadores, población infantil, trabajo social, menores maltratados, adopción de niños. atención médica primaria en salud, niños desnutridos, niños de alto riesgo, guardería, prevención de droga en los jóvenes.	31	32
Educación, concientización. orientación: orientador público, concientización sobre el manejo de los recursos monetarios en las micro- empresas, importante, porque está empeñada en educar a la gente, educación integral. incluyendo a la familia, educación para la paz, cambio cultural social de la comunidad, sitio donde las parejas pueden disfrutar de tener un hijo con toda la seriedad, paternidad responsable.	20	21
Desarrollo comunitario/alternativa de desarrollo: Ayudar, a un barrio, no solo en educación sino también en salud, llena vacíos en áreas de desarrollo marginal, informal. y área agrícola, que el Estado no cubre. opción dentro del sector popular del mercado para pensar en una sociedad diferente. desarrollo industrial, informal y urbano, apoyo a sectores populares para el desarrollo de la comunidad, espacio que brinde oportunidades que el Estado no cubre, coadyuvar a desarrollar acciones sociales, desarrollo agropecuario, capacitación para la autogestión de sus miembros. es preponderante ayuda comunitaria independiente de centros de venta.	22	24
Defensa de derechos de grupos marginados: Llevar adelante una política del Estado a través de la promoción de leyes a favor de la mujer, capacitación de la mujer, defensa de los derechos del niño, violación de derechos humanos.	8	6
Investigación y difusión científica: Muy importante en el campo científico por investigación sobre mamíferos marinos, fomento a la investigación actualización científica en el área de salud.	6	5
Organización de la sociedad civil: Impresionante la organización de la fundación, voluntariado trabaja con conciencia y seriedad (desarrollo del voluntariado). fortalecer a las ONGs, el rol de la comunidad y que encuentre alternativas de defender sus derechos.	6	5
Participación de la empresa privada en el desarrollo del país.	3	4
Apuntar a la modernización del Estado en las áreas sociales.	2	3
Una organización muy importante para la comunidad, que es la preservación del medio ambiente que beneficia a todos.	2	0

Pregunta # 13. ¿Considera usted que se debería realizar cambios en su ONG?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Sí	73	79
No	25	21
No sabe	2	0

Pregunta # 14: ¿Qué tipo de cambios considera Ud. que debería realizar su ONG?

Alternativas	Director	Promotor
Calidad de atención	4	0
Nuevas áreas con respecto al grupo objetivo.	19	11
Administrativos: personal más idóneo autogestión	6	23
Promoción, productos, servicios que ofrecen	5	4
Capacitación del personal	4	0
Educación capacitación de los beneficiarios	6	13
Servicios adecuados a lo que pasa en el país y en el mundo	0	4
Cambio de la concepción del servicio	8	7
Incluir experiencias de trabajo en campo	3	4
Estructura de funcionamiento	8	10
Financiamiento, fuentes, recursos	4	10
De directiva/ que director no sea tan absolutista	3	3
Incluir en procesos productivos a la familia	3	0
Nuevas áreas técnicas, talleres, informática	5	4
Apoyo estatal	0	3
Espacio físico, clínica, albergues	3	4
Cualquier tipo de cambio	16	0
No puede por falta de apoyo	3	0

Pregunta # 15: ¿Cuáles son los tres mayores logros alcanzados por su ONG?

Alternativas	Director %	Promotor %
Logros institucionales	57	34
Logros del proyecto	49	44
Logros para los beneficiarios	41	34

Pregunta # 16: ¿Cuáles han sido las mayores dificultades con las cuales se han enfrentado en su trabajo?

Alternativas	Director	Promotor
Dificultades institucionales	78	44
Dificultades en el proyecto	15	19
Dificultades de/con los beneficiarios	25	27

Pregunta # 17. ¿Quiénes eligen el directorio?

Alternativas	Director %	Promotor %
El propio directorio	11	29
La asamblea general de miembros y socios	70	39
Lo designa la sede central	4	5
Directorio- personal de la compañía	4	0
Voluntariado organizado - asociación de damas	3	0
Consejo técnico - comisión de nombramiento	0	3
De acuerdo a los estatutos	2	3
Los dueños o propietarios	0	3
Padres de familia	0	3
El presidente	2	0
Los religiosos	2	3
No sabe	0	12
El directorio es permanente	2	0

Pregunta # 18. ¿Quiénes pueden proponer proyectos?

Alternativas	Director %	Promotor %
El director	33	53
El directorio	45	24
La oficina central	8	5
El equipo técnico (incluye respuestas "guardería", coordinadora de programa, organización interna de apoyo)	27	48
El trabajador de campo/promotor	10	24
La asamblea de socios	14	8
Cualquier socio	45	26
Los mismos beneficiarios (incluye respuesta padres de familia)	10	13
La comunidad	24	24
Pluralidad total (incluye todos los miembros, es abierta, amigos de institución, quien detecte la necesidad)	12	5
Consejo nacional	0	3
Capacitadores pueden ser externos	0	3
Empresas o agrupaciones cívicas	2	3
Voluntarios	0	3

Pregunta # 19. ¿Con que departamentos cuenta su ONG?

Alternativas	Directores %
Departamento administrativo (incluye contador, secretaria)	47
Departamento financiero (incluye tesorería, gestión económica)	25
Departamento financiero y administrativo	47
Departamento técnico (incluye médico-odontológico, centro de informática, comisiones de trabajo, educación ambiental)	67
Relaciones públicas	7
Relaciones humanas	2
Auditoría interna externa	2
Departamento de voluntariado	5
Direcciones (educativa, científica, ejecutiva)	3
Departamento de operaciones	3
Departamento de evaluación	2

Pregunta # 20. ¿Con cuanto personal contratado cuenta su ONG?

Alternativas	Directores %	Promotores %
cero	12	5
1-9	29	18
10-19	23	21
20-29	8	16
30-39	4	8
40-49	4	5
50-100	6	8
mas de 500	4	0
De pende del proyecto/ programa	0	2
No sabe	2	3
No contesta	6	14

Pregunta # 21. ¿De donde provienen los trabajadores de campo?

Alternativas	Directores %	Promotores %
No hay promotores	20	18
De la propia comunidad	47	48
Fuera de la comunidad/nacionales. pero no de un barrio específico/profesionales vinculados con programas de ayuda, maestros, profesores, trabajadores sociales técnicos, etc.	20	26
Extranjeros/voluntarios de jóvenes norteamericanos. cuerpo de paz	2	9
Mixto voluntarios y pagados	6	1
No sabe	2	0
No contesta	10	7
Dentro de los propios socios	0	6
Mixto entre los propios socios personas de afuera	4	0
Voluntarios nacionales, internacionales/universidades	2	0
Respuesta no válida	4	0
Depende del programa	2	7

Pregunta # 22. ¿Se brinda capacitación al personal?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Si	96	89
No	2	11
No contesta	2	0

Pregunta # 23. ¿La capacitación se realiza

Alternativas	Directores %	Promotores %
En la propia institución	24	15
Fuera de la institución	14	24
En ambas	62	61

Pregunta # 24. ¿Este año ha asistido a algún evento de capacitación?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Si	72	61
No	25	37
No contesta	3	2

Pregunta # 25. ¿En que medida ha sido útil?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Mucho	84	81
Poco	16	11
Nada	0	4
No sabe	0	4

Pregunta # 26. ¿Actualmente en su ONG colaboran voluntarios?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Si	80	76
No	20	21
No sabe	0	3

Pregunta # 27. Antes de ejecutar sus proyectos se realiza algún diagnóstico de las necesidades de la comunidad

Alternativas	Directores	Promotores %
Siempre	92	94
A veces	6	3
Nunca	2	3

Pregunta # 28. Por qué razón?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Para saber el impacto que el proyecto pueda tener en la comunidad	14	13
Para partir de la realidad responder a la demanda	59	58
Para definir el perfil del proyecto y los recursos que se van a necesitar, para guiar la metodología	6	3
Por ser un principio institucional	0	3
Para conocer el entorno del proyecto y la reacción de la comunidad frente al mismo	4	5
Para que el grupo objetivo se identifique con el proyecto	6	3
Porque es una exigencia para presentar un proyecto a una institución para conseguir apoyo	3	0
No se hace diagnóstico porque no hay proyecto en sector específico	0	4
No se puede hacer un diagnóstico de la comunidad, porque el problema es independiente del contexto donde vivo	2	0
No contesta	6	11

Pregunta # 29. Identifique cuales son los tres principales problemas de la zona donde están ubicados sus proyectos

Alternativas	Directores %	Promotores %
Problemas ambientales	4	0
Situación de salud	10	8
Falta de fuentes de trabajo	4	0
Pobreza pauperización	24	13
Falta de apoyo estatal e institucional	12	11
Situación Calamitosa de la juventud	4	0
Violencia, delincuencia, pandillas	10	29
Bajo nivel organizativo	6	8
Poca aceptación de la ONG por parte de la comunidad	16	8
Falta de infraestructura servicios	24	21
Bajo nivel educativo cultural	12	8
Maltrato a mujeres y niños	0	8
Dificultades por características del lugar (estar rodeado por ciudades ricas, ambiente rural, población no es del mismo sector, inundaciones, dificultades de acceso, ruido excesivo)	12	16
Situación irregular de las familias	2	5
Falta de concientización	6	5
Escaso nivel de comunicación	0	3
Tenencia de tierra e Invasiones	2	3
Alcoholismo drogadicción	0	5
Falta de infraestructura propia y de medios de la ONG	6	5
Situación global del país (del gobierno, ausencia de alternativas)	4	3
ONG no trabaja en sector determinado	10	5
No hay problemas	8	13

Pregunta # 30. ¿Qué entiende usted por participación de la comunidad?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Comunidad se debe involucrar directamente en labor que ONG realiza, (distinto a intervención aporte que comunidad da a labor de ONG. especialmente en mano de obra, ayuda de comunidad a ONG, difunde programa de fundación, son multiplicadores. Comunidad se interesa y aporta al proyecto, integración de personas que necesitan ayuda en los programas de la ONG. Vínculo de la comunidad científica.	25	21
Intervención de la ONG en problemas de la comunidad, incluye inserción, conocer problemas. invitar a cooperar con la ONG, retribución de comunidad a ONG.	16	11
Participación en actividades de la ONG y ONG en la comunidad (por ej. ecológicas), ayudar al sector donde uno vive.	16	8
Comunidad puede expresar su opinión en programaciones y actividades, retroalimentación. relación entre comunidad y ONG.	16	8
Acciones que la comunidad realiza para retribuir a los aportes de la ONG	10	10
Que la comunidad sea parte de la planificación, ejecución y evaluación de proyectos	6	5
Participación de la comunidad solo en ejecución de proyectos	6	5
Que la comunidad tenga becas de estudios necesidades esenciales	6	8
Que la comunidad tome conciencia de las personas en necesidades especiales	3	4
No hay participación	3	3
Que la comunidad se defiende de abusos	2	5
Que la comunidad participe en actividades pedagógicas para proteger el medio ambiente	0	5
Trabajo conjunto entre la ONG y la comunidad	0	11
No contesta	7	4

Pregunta # 31. La participación de la comunidad en sus proyectos se realiza

Alternativas	Directores %	Promotores %
Desde la planificación. toma de decisiones. en todos los aspectos partiendo de los intereses de los usuarios	31	58
En la ejecución, participan en comisiones de trabajo	14	13
Solamente como usuarios (permiten realizar actividades programadas. viene por varios servicios. realizan denuncias de violación de DD.HH.)	27	21
No se da la participación de la comunidad	10	8
En las colectas públicas (como donantes)	4	0
Receptores del mensaje	6	0
Diferentes niveles de participación para diferentes beneficiarios (niños,adultos, parientes de chicos en albergues), depende del proyecto	4	0
Da sentido al trabajo de la ONG	4	0

Pregunta # 32. ¿Cómo calificaría la participación de la comunidad?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Suficiente	39	42
Escasa	35	42
Mayoritaria	20	18

Pregunta # 33. Mencione dos tipos de actividad, donde participa más la comunidad

Alternativas	Directores %	Promotores %
Capacitación	43	45
Formación incluye talleres para padres, apoyo a padres)	24	22
Trabajo comunitario	33	24
Actividades culturales recreativas, de deportes	16	0
Actividades de producción (crédito)	16	16
Educación	4	0
Desarrollo comunitario	0	5
Colectas públicas	2	0
Mercado de pulgas	2	0
Reuniones	2	0
Movilizaciones	2	0
No contesta		14

Pregunta # 34. ¿Por qué razón cree ud que la comunidad participa más en estas actividades?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Porque traen beneficio (económico) directo (porque capacitan para el proyecto, son útiles. dan trabajo, dan beneficio, una posibilidad mínima dentro de la crisis, ayudan al personal del sector, porque es el único espacio de capacitación y trabajo, llama la atención por ser nuevo, porque ofrecen algo nuevo, una oportunidad para aprender, son cursos gratis).	33	26
Porque ofrece posibilidad de integración con los demás (por ser de enganche, entretenidas, relajantes. contacto con otros sin compromiso. integración con sus hijos. les permite salir de sus hogares.	14	24
Porque es la oferta de la ONG (porque es su práctica más común, la oferta más frecuente que hace la ONG, son actividades específicas de la ONG).	12	0

Pregunta # 35. ¿Por qué razón cree ud. que la comunidad no participa en ciertas actividades?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Comunidad acostumbrada al paternalismo	10	8
Falta de tiempo (también por razones de trabajo)	8	18
Individualismo, falta de visión comunitaria, porque no entienden su rol	6	10
Desconocimiento sobre actividades, sobre ONG, no ha habido motivación por parte de la ONG (falta trabajadora social para las visitas)	22	16
Falta de interés, no son de su interés, desmotivación, no han tomado conciencia, no ven beneficios, no ven necesidad, falta de incentivos.	14	13
Por no estar preparados para la actividad (falta de medios, recursos, de educación, de hábitos de estudio)	10	8

Pregunta # 36. ¿A raíz de sus proyectos, se han realizado cambios en la comunidad?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Sí	86	79
No	6	8
No sabe	3	3
no contesta	6	10

Pregunta # 37. ¿En qué aspectos se han producido estos cambios?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Educativos: acercamiento de padres al plantel, sensibilización de padres y maestros, necesidad de desarrollo de sus hijos, crecimiento profesional, cambio de actitud de maestros, educación integral, participación padre-madre.	18	8
Económicos - empresariales - laborales: incremento de variables microeconómica desarrollo de la micro-empresa conocer concepto de administración de negocios, mejor condición financiera, ubicación laboral de la mujer, aumento de ventas, mejor organización del dinero, creación de pequeñas industrias.	10	13
Organizativos: ora. de población infantil, grupo de jóvenes, búsqueda de soluciones concretas, desarrollo comunitario, proyecto de integración, ora de la mujer.	4	8
Mejoramiento de nivel de vida; casa propia, oportunidad de estudio, servicios básicos, mejor situación de los niños, hábitos alimenticios y de higiene.	20	9
Información: conocimiento de DD.HH., políticas sociales, problemática de droga, conocimiento de adopciones, actualización científica, difusión de derechos del niño.	14	8
Cambio de actitud: mayor aceptación y respeto, crecimiento del compartir, deseo de aprender, acercamiento humano, cambios y estabilidad familiar, aceptación de discapacitados, conciencia ambiental, valoración del cambio, toma de conciencia de la mujer, menos violencia familiar, mayor interés por el trabajo. Conciencia y participación, mejores relaciones interpersonales, confianza y DD.HH., unión, conciencia colectiva, valoración de la mujer.	27	37
Aumento del número de beneficiarios.	2	0
Poder cumplir con objetivos: padres encuentran formas de apoyo para sus hijos	5	8
identificación de hogares para ubicar a niños, reintegración de niños de la calle, adelantos para niños, niños fuera de riesgo, creación de retén		
Aceptación de la ONG: amistad con niños que no pertenecen a la institución, comprensión del trabajo de la fundación, más interés.	4	9

Pregunta # 38. ¿Existen en las comunidades donde trabajan otras ONGs?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Sí	55	55
No	35	26
No sabe	4	11
No contesta	6	8

Pregunta # 39. ¿En qué áreas de trabajo laboran estas ONGs?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Educación formal	33	26
Micro- empresa/sector informal/acceso a materiales/comercialización	14	21
Salud/diagnóstico tratamiento/nutrición/ prevención	37	29
Cultura- religión	4	11
Medio ambiente	8	5
Derechos humanos y civiles/formación política y cívica/rehabilitación de prisioneros	8	5
Servicios básicos/mejora de calidad de vida/obras comunitarias	16	11
Ciencia tecnología/ alerta bibliográfica/modernización	0	2
Desarrollo agropecuario	6	0
Todos los anteriores	4	0
No sabe	0	3
No contesta	6	5
Vivienda	2	0
No contesta (correctamente)	0	3

Pregunta # 40 Los beneficios que la institución otorga a los usuarios de los distintos proyectos son de tipo

Alternativas	Directores %	Promotores %
Formación, capacitación, educación	41	46
Asistencial	23	14
Productivo	18	8
Económico	10	24
Donación de materiales varios	8	8

Pregunta # 41. ¿Con que criterios eligen la zona en la que van a trabajar?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Sector pobre, comunidad desorganizada, extrema pobreza	37	45
Solicitud o interés por la comunidad	35	26
Que no haya otro servicio igual	22	13
Comunidad organizada	18	11
Facilidad de acceso, sector tranquilo, perímetro urbano	6	11
No contesta	4	3
Determinado por las entidades cooperantes (el convenio establece las zonas/no lo eligen ellos, se lo dieron)	4	3
Presencia del problema que se trabaja (diagnóstico estableció deterioro de las bibliotecas. microempresas de estrato medio, violación de derechos)	4	0
Presencia de representantes del grupo objetivo (indígenas. Chicos de la calle, mamíferos marinos)	2	6
No cambian de zona	2	0
Depende del proyecto (lugar cercano para el cuidado de los niños no desvincularlos de su realidad)	2	0

Pregunta # 42. ¿Existen vinculaciones entre su ONG y las organizaciones populares?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Sí	57	53
No	37	42
No sabe	0	5
No contesta	6	0

Pregunta # 43. ¿Que tipo de vinculaciones existen entre su ONG y las organizaciones populares?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Capacitación y apoyo/asesoría/consultoría/educación y donación/charlas/difusión de conocimientos/formación popular/servicios.	34	28
Coordinación/trabajo/decisiones/integración/propuestas/reunión/taller de coordinación/organización/contacto permanente denuncias/trabajos afines.	34	24
Relación fraterna/amistad.	14	14
Trabajo conjunto/desarrollo acciones/comités de análisis y planificación/colaboración directa/nivel de interacción.	10	24
Convenios	8	10

Pregunta # 44. ¿Han tenido problema de parte de las organizaciones populares?

Alternativas	Directores %	Promotores %
No	85	67
No contesta	9	8
Sí	6	17
No sabe	0	8

Pregunta # 45. ¿Que tipo de problemas han tenido con las organizaciones populares?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Resistencia a que ONG se establezca en la zona.	50	21
Cultura de paternalismo.	50	0
Diferencias ideológicas/falta de comprensión de nuevos modelos de desarrollo/muchas exigencias por parte de OPs/dirigentes quieren aprovechar ONGs para provecho propio.	0	60
Falta profesionalismo en las OPs.	0	20

Pregunta # 46. ¿Mantiene actualmente coordinación con otras ONGs?

Alternativas	Directores %	Promotores %
1. Sí	76	89
2. No	20	11
3. No sabe	2	0
4. No contesta	2	0

Pregunta # 47. ¿En que aspectos mantienen coordinación con otras ONGs?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Capacitación/consultas/aspectos de organización/apoyo	23	24
Intercambio de experiencias/información	18	27
Proyectos comunes	12	17
Actividades aisladas	10	5
Otros	5	5
No sabe	5	0
No contesta	0	6
Actividades permanentes en áreas específicas (trabajo con niños, servicios básicos, creación de acciones, producción de folletos, creación de proyectos educativos. alfabetización)	17	14
Convenio formal asociación	10	2

Pregunta # 48. ¿Por qué razones no mantienen coordinación con otras ONGs (solo para las que Contestaron que no)

Alternativas	Directores %	Promotores %
Por diferencia de objetivos/ por incompatibilidad	0	1
Por desconocimiento/por falta de oportunidades por que no están insertados/ por que no hay otra en el sector	1	4
Por autosuficiencia (porque consideran que no es necesario contar con otra ONG para llegar al sector informal) respuesta no pertinente (porque el método es financiado por el Estado el resto es privado).	0	1
Por naturaleza de la ONG (es sólo de estudio/ por ser trabajo sólo de puerta en puerta)	1	2
Por desinterés por parte de las Otras ONGs	0	1
No contesta	18	0

Pregunta # 49. ¿Mantiene convenios con organizaciones del Estado?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Sí	57	53
No	39	34
No sabe	2	8
No contesta	2	5

Pregunta # 50. ¿Qué tipos de convenio mantienen?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Técnicas	48	50
Financieros	62	65
Otros	7	10
No sabe	0	5
Capacitación/seminarios	0	5
Colaboración no financiera	10	0
Aspectos legales	3	5

Pregunta # 51. ¿Por qué la zona no mantienen convenios con organizaciones del Estado?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Mantener independencia	45	30
No dan respuestas a sus peticiones	35	5
Restricción del Estado a programas sociales	20	0
Otras	20	18
No sabe	0	31
No contesta	20	0
No necesario	10	0
Respuesta no pertinente	0	5

Pregunta # 52. ¿Su organización ha participado en actividades o proyectos que han promovido propuestas de leyes de interés nacional?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Sí	49	47
No	47	39
No sabe	0	13
No contesta	4	1

Pregunta # 53. ¿Qué proyectos de leyes han apoyado?

Alternativas	Directores %	Promotores %
A favor de la mujer y la familia: contra la violencia, derechos a la mujer, contra el maltrato. comisaria de la mujer, código de la familia.	8	3
A favor de los niños y los jóvenes: código de menores, derechos del niño, le de adopción	0	0
Educativos: educación a distancia. reforma educativa, escalafón del magisterio, educación especial	0	0
Derechos humanos: eliminación de las torturas, de los DD.HH, a favor de los enfermos de SIDA	2	0
Discapacitados: ley nacional de discapacitados, educación especial	0	5
Medio ambiente: ley antitabaquismo y alcohol, ley de cacería, regulación de transmayos artesanales, ley de medio ambiente, ley de áreas protegidas	0	0
Laborales: ley de solidaridad nacional para el empleo, escalafón del magisterio	0	0
Agrarias: nueva ley agraria, desarrollo agropecuario	0	0
Administrativas: reforma al código civil, modernización del Estado, mercado de valores, ley de concesiones. Propiedad intelectual	0	3
Reforma constitucional	0	3
Ley de las ONGs	0	0

Pregunta # 54. ¿Cómo han apoyado estos proyectos?

Alternativas	Directores %	Promotores %
En la creación	25	26
En la discusión	37	21
En la difusión	35	26
Movilización popular	16	16
No sabe	2	0
No contesta	2	0
A través de apoyo institucional	2	0

Pregunta # 55. ¿Ha participado su organización en actividades de apoyo a iniciativas populares?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Sí	55	50
No	45	48
No sabe	0	2

Pregunta # 56. ¿Qué iniciativas populares han apoyado?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Petición de servicios básicos (botica popular, guarderías, letrización)	29	21
Reivindicación de tenencia de tierra	12	11
Reivindicaciones económicas, protestas populares (contra políticas sociales), reivindicaciones laborales (maestros)	8	11
Apoyo a huelgas	6	7
No sabe	0	8
No contesta	2	0
Conservación de recursos naturales	4	0
Reivindicación de la mujer y la familia	8	4
Educación especial	4	0
Generación de empleo (dando maquinaria, dando capacitación y créditos, microempresas)	8	4
Respeto a derechos humanos, derechos del niño	7	8
Campaña contra la corrupción "manos limpias"	3	8
OJO: lucha indígena (a través de capacitación)	7	10
Apoyo a grupos específicos (colegios. Fed. de barrios suburbanos, jóvenes, comunidad científica, médicos de hospital)	2	8

Pregunta # 57. ¿Cuantos proyectos está ejecutando su ONG?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Uno solo	20	19
De 2 a 4	47	45
De 5 a 7	12	16
De 8 a 10	8	5
Más de 10	8	5
Varios	3	3
Ninguno	2	0
No contesta	0	3

Pregunta # 59 ¿Qué área geográfica cubre el proyecto "A"? DE BASE MULTIPLE

Alternativas	Directores %	Promotores %
Urbano	41	50
Urbano marginal	51	45
Rural	25	26
Nacional/todo el país	4	6
En función de los usuarios de	2	3
Cualquier área geográfica		

Pregunta # 60. ¿Cuanto tiempo dura el proyecto "A"?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Uno a dos años	30	24
Tres a cinco años	12	8
Permanente	39	63
Más de 5 años	10	5
No sabe	5	0
No contesta	4	0

Pregunta # 61. ¿Cuántas personas se benefician directamente del proyecto "A"?

Alternativas	Directores %	Promotores %
De 31 a 100	39	63
De 101 a 500	30	24
De 1001 a 5000	16	13
501 a 1000	10	0
Más de 5.000	5	0

Pregunta # 62. ¿De qué fuentes proviene el financiamiento del proyecto "A"? BASE MULTIPLE

Alternativas	Directores %	Promotores %
Propio de la ONG (autogestión, cuotas, Donaciones, ventas)	61	61
Nacional público	18	16
Nacional privado	18	13
Internacional público	12	16
Internacional privado	10	13
Mixto	6	11
No sabe	0	3

Pregunta # 63. ¿Cuales son las dos principales áreas de trabajo del proyecto "A"?

DE BASE MULTIPLE Alternativas	Directores %	Promotores %
Educación formal	51	63
Microempresas/sector informal/acceso a materiales/ comercialización	14	19
Salud/diagnóstico y tratamiento/nutrición/prevencción	30	32
Cultura- religión	4	8
Medio ambiente	18	11
Ciencia y tecnología/alerta bibliográfica/Modernización del Estado/estudios urbanos/comercio mundial	6	5
Derechos humanos y civiles/formación política y cívica/ rehabilitación de prisioneros	18	16
Servicios básicos/mejora de calidad de vida/obras comunitarias	18	8
Desarrollo agropecuario	4	3
Todos los anteriores	4	3
No sabe	2	0
No contesta	2	0
Educación especial/discapacidades/ rehabilitación profesional	2	3
Protección infantil/ el menor y la familia/ prevención del abandonado/ albergues/ padrinazgo	4	3
Formación y capacitación (todo lo que apoya a superar carencias de educación formal)	4	0

Pregunta # 64. ¿Qué área geográfica cubre el proyecto "B"?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Urbano	33	36
Urbano marginal	37	37
Rural	16	13
Abierto al sector	3	3
Nacional/todo el país	6	4
El mar territorial (200 millas)	2	3
En función de los usuarios de cualquier área geográfica	3	4

Pregunta # 65. ¿Cuanto tiempo dura el proyecto "B"?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Permanente	37	32
Uno a dos años	25	21
Tres a cinco años	9	13
Más de cinco años	8	3
No sabe	0	5
No contesta	21	26

Pregunta # 66. ¿Cuántas personas se benefician directamente del proyecto "B"?

Alternativa	Directores %	Promotores %
1-30	8	18
De 31 a 100	30	22
De 101 a 500	15	12
De 501 a 1000	8	11
De 1001 a 5.000	13	11
Más de 5.000	10	4
Indefinidos	13	15
No sabe	0	7
No contesta	3	0
No tienen segundo proyecto	12	11

Pregunta # 67. ¿De qué fuentes proviene el financiamiento del proyecto "B"?

De base múltiple Alternativas	Directores %	Promotores %
Propio de la (ONG (autogestión, Cuotas, donaciones, ventas)	45	50
Nacional público	18	11
Nacional privado	13	11
Internacional público	18	11
Internacional privado	20	22
Mixto	8	14
No sabe	0	4

Pregunta # 68. ¿Cuáles son las dos principales áreas de trabajo del proyecto "B"?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Educación formal	41	42
Mmicroempresa/sector informal/acceso a materiales/ comercialización	8	11
Salud/diagnóstico y tratamiento/nutrición/prevencción	26	21
Cultura- religión	6	8
Medio ambiente	6	8
Ciencia y tecnología/alerta bibliográfico/	10	5
Modernización del Estado/estudios urbanos/comercio mundial		
Derechos humanos y civiles/formación política y cívica/ rehabilitación de prisioneros	8	13
Servicios básicos/melera de calidad de vida/obras comunitarias	6	8
Desarrollo agropecuario	4	3
Educación especial/discapacidades/rehabilitación profesional	2	0
Fortalecimiento institucional	2	0
Protección infantil/ el menor y la familia/prevencción del abandonado/ albergues/padrinazgo	2	0
Formación y capacitación (todo lo que apoya a superar carencias de educación formal)	2	0
Análisis políticos	0	3
Planificación familiar	0	3
Recreación	4	0

Pregunta # 69. ¿Qué área geográfica cubre el proyecto "C"?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Urbano	20	18
Urbano marginal	27	21
Rural	12	6
Nacional/todo el país	2	3
Abierto al sector	2	0

Pregunta # 70. ¿Cuanto tiempo dura el proyecto "C"?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Permanente	31	18
Uno a dos años	14	13
Más de cinco años	10	11
De 3 a 5 años	0	3
No tienen proyectos	45	55

Pregunta # 71. ¿Cuántas personas se benefician directamente del proyecto "C"?

Alternativas	Directores %	Promotores %
1 - 30	0	2
31- 100	14	11
101 - 500	14	13
501 -1000	4	3
1001 - 5000	9	5
Más de 5000	6	0
Indefinido	4	5
No sabe	4	0
No contesta	0	3
No tienen proyecto c	45	55

Pregunta # 72. ¿De qué fuentes proviene el financiamiento del proyecto "C"?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Propio de la ONG	31	21
Nacional publico	12	5
Nacional privado	8	3
Internacional publico	8	5
Internacional privado	18	11
Mixto	4	11
No sabe	0	3

Pregunta # 73. ¿Cuáles son las dos principales áreas de trabajo del proyecto "C"?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Educación formal	37	34
Microempresa/ sector informal/ acceso a materiales/ comercialización	6	11
Salud/diagnostico y tratamiento/ nutrición/ prevención	18	13
Cultura religión	5	11
Medio ambiente	10	5
Ciencia y tecnología/ alerta bibliográfica/modernización del Estado/estudios urbanos/ comercio mundial	6	8
Derechos humanos y civiles/ formación política y cívica/ rehabilitación de prisioneros	8	11
Servicios básicos/ mejora de calidad de vida/ obras comunitarias	6	5
Desarrollo agropecuario	4	2

Pregunta # 74. ¿Su organización tiene personería jurídica?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Sí	98	84
En trámite	2	3
No sabe	0	13

Pregunta # 75. ¿En que fecha se otorgó la personería jurídica?

Alternativas	Directores %
Antes de 1960	4
1961 - 1970	4
1971 - 1980	6
1981 - 1990	8
1991 - 1995	39
No sabe	39

Pregunta # 76. ¿Cuáles son los requisitos para ser miembro de su ONG?

DE BASE MULTIPLE Alternativas	Directores %	Promotores %
No existe la figura del miembro o socio	12	0
Pagar una cuota	24	13
Participar activamente en uno de los proyectos	41	42
Ser presentado por otro miembro o socio	19	16
No sabe	2	23
No contesta	2	0
Ser profesional en el área de trabajo (maestro, investigar, salud, etc.)	2	5
Estar de acuerdo con los principios de la institución (conocer, querer, colaborar, tener interés social, querer servir a la comunidad, obedecer a los estatutos)	18	5
Pertenecer a un grupo especial (adventista, salesiano, padre de hijos especiales)	4	0
Tener buenos antecedentes/ser legalmente capaz	4	0
Estar colaborando con la institución por un tiempo determinado (en caso de ONGs que son miembros de otra: tener dos años de fundada)	2	3
No existen requisitos	2	6
Solo si el residente cree que es una persona idónea	2	2

Pregunta # 77. ¿Actualmente, cuál es el objetivo principal de la ONG?

Alternativas	Dir %	Prom %
Ayudar a los demás/sin fines de lucro.	4	2
servir a los desposeídos y marginados/defensa de intereses populares.	2	8
Atención a la población infantil: ayudar a los niños del Ecuador, en especial los desnutridos/prevenición de enfermedades del niño y ayuda a niños enfermos de escasos recursos/ayudar a niños abandonados huérfanos perdidos y de la calle/atender a menores de alto riesgo/atención en salud/atención a niños de la calle.	12	16
Atención a discapacitados y sus familiares: servicio de educación especial/ apoyar a padres con niños de autismo y otras discapacidades/proporcionar residencia para señoritas con discapacidad mental/rehabilitación especial/servicio en salud y capacitación laboral/residencia y talleres.	12	8
Capacitación a maestros de educación especial/capacitación a maestros/fortalecer al área educativa/trabajar con docentes.	2	5
Educación a los niños del área rural.	2	0
Educación de adultos a distancia/educación y capacitación para personas excluidas del sistema formal.	0	3
Apoyar y consolidar a las ONGs/apoyo económico a proyecto/afianzamiento a nivel nacional	2	3
Promover la organización popular: crear una organización alternativa para ser sujetos activos en el proceso de cambio/ trabajar en proyectos y servicios sociales/ apoyo OPs/ lograr ser agente de cambio social/ampliar radio de acción.	4	3
Investigación: estudiar y difundir la realidad nacional (incluye estudios de salud)/investigar y promocionar alternativas de desarrollo social/cubrir necesidades de información científica médica/ investigación en salud/diseño de política en educación y salud.	6	5
Promoción, organización y defensa de la mujer/atención en género y familia	8	5
Apoyo a la pareja para regular su fecundidad/educación para paternidad responsable y libre elección de pareja.	2	3
Elevar el nivel de vida: educación y trabajo para familias de escasos recursos, mejorar su calidad de vida/proporcionar víveres a bajo costo en sectores marginales/ atención a familias de bajos recursos/ mejorar la calidad de vida de la familia y la comunidad/ atención multidisciplinaria en sectores marginales.	14	3
Despertar compromiso cristiano: despertar la conciencia cristiana a favor de los desposeídos/dar herramientas a la comunidad para su desarrollo integral, basado en el ejemplo del ministerio de Cristo/dar servicio a comunidad y evangelizar a los voluntarios/ enseñar la fe formar a los estudiantes con un criterio vivencial	4	8
Capacitación y asesoría a la micro- empresa, desarrollo productivo y gestión empresarial/ conocimiento micro- empresarial/ desarrollo del sector informal urbano.	2	5
Apoyar el desarrollo agropecuario del pequeño y mediano agricultor/ realizar programas agrícolas	2	0
Protección de medio ambiente: conservación de la naturaleza (incluye los mamíferos marinos)/investigación, educación y conservación	2	5
Prevención de drogas/jóvenes y droga	2	3
Lucha por los derechos humanos y la no violencia/grupos de apoyo en defensa de sus derechos/concientizar para que la gente haga valer sus derechos.	4	2
Educación y formación de la familia: asesoramiento pedagógico, educación integral/ ayudar a los chicos tomando a la familia como elemento importante/ ayudar al desarrollo pedagógico- social del niño/educación/desarrollo psico-socioal del niño y la comunidad/ apoyo al niño y la familia/tratar de llegar al público para educarlo.	6	8
Alcanzar las metas del proyecto	4	3
El mismo que al inicio	4	2

Pregunta # 78. ¿Su organización trabaja en?

Alternativas	Directores %	Promotores %
La ciudad de Guayaquil	73	82
La zona rural de la provincia	22	21
Otras ciudades de la provincia del Guayas	18	18
Otras provincias del Ecuador	39	34
A nivel internacional	6	3
Todo el país	2	0

Pregunta # 79. ¿Cuáles son las áreas de trabajo de su ONG?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Educación formal	65	74
Micro- empresa. sector informal, acceso a materiales, comercialización	16	24
Salud, diagnóstico y tratamiento, nutrición, prevención.	51	47
Cultura, religión	12	18
Medio ambiente	14	18
Ciencia y tecnología. alerta bibliográfica, modernización del Estado, estudios urbanos, comercio mundial	6	8
Derechos humanos y civiles, formación política y cívica. rehabilitación de prisioneros servicio jurídico y social.	24	16
Servicios básicos. mejora de calidad de vida, obras comunitarias, desarrollo comunitario.	16	13
Desarrollo agropecuario, productos no tradicionales.	8	5
Educación especial, discapacidades, rehabilitación profesional.	6	5
Fortalecimiento institucional.	2	0
Protección infantil. el menor y la familia, prevención del abandono, albergues, padrinazgo	2	5
Formación y capacitación (todo lo que apoya a superar carencias de educación formal)	0	3

Pregunta # 80. ¿Con qué grupo objetivo (beneficiarios) trabaja su ONG?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Mujeres	18	7
Hombres	2	5
Hombres y mujeres	25	9
Niños	49	55
Jóvenes	31	32
Familia/comunidad	47	58
Binomio madre hijo	8	13
Etnias	6	3
Discapacitados	4	8
Ancianos	2	0
ONGs	2	0
Maestros	0	3
Tenderos	2	0
Profesionales varios	2	0
Estudiantes	2	0

Pregunta # 81. Se realizan evaluaciones de sus proyectos?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Sí	97	100
No	3	0

Pregunta # 82. ¿Qué tipo de evaluación se realiza?

Alternativas	Directores %	Promotores %
Evaluación cuantitativa: informe/estadísticas/escrita, # de casos atendidos, medicinas entregadas/por la demanda del servicio o del producto	23	15
Evaluación técnica/ pedagógica/ fichas/ partes diarios/personal/trabajadores de campo/ médico/psicólogo	20	7
Evaluación cualitativa/humana/medición de cambios en los beneficiarios (actitudes, opiniones)	17	15
Evaluación interna (ejecutores y directores, equipo, dirección más personal, integral, grupal)	13	15
Evaluación externa (ministerios de salud, bienestar social)	3	5
De seguimiento /por fases	7	8
Con los beneficiarios comunidad/visitas a los beneficiarios (padres prácticas)	7	15
Reuniones periódicas/puntuales reuniones por actividad	3	11
De impacto/ por objetivos/ por resultados esperados/ de imagen/ social/ comercial/ ambiental	7	2
Por proyecto/por frente de trabajo/por proceso de trabajo/por área de trabajo	0	7

Pregunta # 83. Periodicidad de la evaluación

Alternativas	Directores %	Promotores %
Diarias	6	3
De una semana a 6 semanas	22	33
Trimestral	10	0
Semestral	19	27
Anual	31	20
En cada programación	6	3
Cuando la requiere	0	3
Permanente/siempre	0	8
En cada actividad	3	0
No sabe	3	3

Apéndice 3

Requisitos para lograr la personería jurídica

APÉNDICE 6: REQUISITOS PARA LOGRAR LA PERSONERÍA JURÍDICA DE UNA ONG EN ECUADOR¹

A. MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL Y PROMOCIÓN POPULAR:

1. Solicitud en original y dos copias dirigidas al subdirector de promoción popular, pidiendo el estudio y tramite del estatuto para su aprobación. Este tiene que estar firmado por el presidente y secretario del directorio provisional.
2. Solicitud en original y dos copias dirigidas al Subsecretario de Bienestar social pidiendo la aprobación de los estudios, este debe estar firmado por el secretario y presidente Provisional.
3. Original y dos copias del Acta de Constitución firmado por los socios fundadores y certificado al final por el Secretario de la entidad.
4. Original y dos copias de la nómina de la directiva provisional, certificada al final de la misma por el Secretario.
5. Original y dos copias del listado de socios fundadores, la mismas que deben de tener nombres y apellidos completos de los socios, número de cédula de ciudadanía y firmas de cada uno de ellos, al final certificada por el Secretario.
6. Original y dos copias de los estudios certificados en la última página certificados por el Secretario de que los mismos fueron discutidos y aprobados en tres sesiones diferentes.
7. Copia xerox de la cédula y comprobante de votación de las elecciones últimas de cada uno de los socios, en hoja individual los dos documentos certificados por el Secretario.
8. Sólo para Fundaciones un certificado de depósito bancario por 10 salarios mínimos vitales.

B. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA:

1. Una copia certificada del Acta Constitutiva del Organismo No Gubernamental.
2. Nómina de la directiva provisional.
3. Copia de las actas de las sesiones realizadas en número de tres (3), durante las cuales se discutió y aprobó el estatuto, debidamente certificada por el Secretario.
4. Tres ejemplares del estatuto de la Organización No Gubernamental.

5. Nómina de los miembros fundadores, especificando nombre y apellidos, número de cédula de ciudadanía, documento que acredite su existencia legal y el poder suficiente de quien comparece en su nombre con poder suficiente para poder ejercer derechos y contraer obligaciones, como miembro de la ONG.
6. Plan inicial de trabajo para el primer año.
7. Dirección domiciliaria de la Organización No Gubernamental.
8. Fotocopia de la cédula de ciudadanía y papeleta de votación de cada uno de los miembros.
9. El Estatuto contendrá fines eminentemente educativos y/o culturales
10. Para la constitución de la fundación o corporación, a más de lo señalado en los anteriores literales, se requiere un depósito bancario a nombre de la fundación o corporación por el valor de treinta (30) salarios mínimos vitales generales.

Nota

- 1 Según la información proporcionada por los respectivos ministerios.