

# **EL MITO AL DEBATE**

**Las ONG en Ecuador**



# **EL MITO AL DEBATE**

**Las ONG en Ecuador**

*Carlos Arcos Cabrera  
Edison Palomeque Vallejo*

*Ediciones  
ABYA-YALA  
1997*

**EL MITO AL DEBATE**  
**Las ONG en Ecuador**

*Carlos Arcos Cabrera y*  
*Edison Palomeque Vallejo*

1ra. Edición  
1997

© Ediciones Abya-Yala  
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla 17-12-719  
Télf: 562-633/506-217/506-251  
Fax: (593 2) 506255  
e-mail: [abya\\_yala@abya\\_yala.org.ec](mailto:abya_yala@abya_yala.org.ec).  
[editorial@abya\\_yala.org.ec](mailto:editorial@abya_yala.org.ec).  
Quito, Ecuador

Autoedición: Abya-Yala Editing  
Quito, Ecuador

ISBN: 9978-04-

Impresión Digital: Docutech  
U.P.S. / XEROX  
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, 1997

# TABLA DE CONTENIDOS

Introducción .....	13
<i>Capítulo 1</i>	
Perspectiva histórica .....	17
<i>Capítulo 2</i>	
Los principales logros .....	31
<i>Capítulo 3</i>	
Programas, proyectos y sectores de intervención .....	41
Programas y proyectos .....	41
Sectores de intervención .....	54
<i>Capítulo 4</i>	
Financiamiento de programas .....	63
<i>Capítulo 5</i>	
Recursos humanos .....	71
<i>Capítulo 6</i>	
Relaciones de las ONG con los beneficiarios .....	77
<i>Capítulo 7</i>	
Las ONG y los proyectos estatales .....	97

<i>Capítulo 8</i>	
Marco Legal .....	113
<i>Capítulo 9</i>	
Las iniciativas de cambio institucional en las ONG .....	121
Coclusiones .....	139
Notas .....	149
Bibliografía .....	151

# ACRONIMOS Y ABREVIATURAS

ACJ	Asociación Cristiana de Jóvenes
ADINEA	Asociación para el Desarrollo Integral del Niño Excepcional del Azuay
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
APROFE	Asociación pro Bienestar de la Familia Ecuatoriana.
ASENIR	Asociación Ecuatoriana para Niños Retardados
ASOMICRO	Asociación de Corporaciones para el Desarrollo de la Microempresa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAAP	Centro Andino de Acción Popular.
CAM	Centro de Acción de la Mujer
CAMAREN	Consortio Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables
CAS	Estrategia de Asistencia del Banco Mundial a un país.
CEAS	Centro de Estudios y Acción Social
CECCA	Centro Educación y Capacitación del Campesinado del Azuay
CEDENMA	Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente
CEISE	Corporación Ecuatoriana de Investigaciones y Servicio Educativo
CEMOPLAF	Centro Médico de Orientación y Planificación Familiar
CENAISE	Centro Nacional de Investigaciones Sociales y Educativas
CEOP	Corporación Ecuatoriana de Organizaciones Privadas
CEPAL	Comisión de Estudios para América Latina.
CEPAM	Centro de Estudios y Promoción de la Mujer

#### **IV / Carlos Arcos Cabrera y Edison Palomeque Vallejo**

CEPAR	Centro de Estudios de Población y Paternidad Responsable
CEPESIU	Centro de Promoción y Empleo para el Sector Informal Urbano
CEPLAES	Centro de Planificación y Estudios Sociales
CERG	Corporación de Estudios Regionales del Guayas
CESA	Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas
CESAL	Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina
CIESE	Centro de Investigaciones y Estudios Socio - Económicos
CIUDAD	Centro de Investigaciones CIUDAD
CMT	Centro del Muchacho Trabajador
COASER	Consorcio de Agencias de Servicios Populares
COMUNIDEC	Sistemas de Investigación y Desarrollo Comunitario
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONAM	Consejo Nacional de Modernización del Estado
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CPR	Centro de Promoción Rural
DNI	Defensa de los Niños Internacional
DRI	Desarrollo Rural Integral
DYA	Desarrollo y Autogestión
EB / PRODEC	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica
ERPE	Escuelas Radiofónicas Populares.
FASBASE	Proyecto de Fortalecimiento de Ampliación de Servicios Básicos de Salud
FASINARM	Fundación de Asistencia Psicopedagógica para Niños, Adolescentes y Adultos con Retardo Mental.
FECD	Fondo Ecuatoriano Canadiense de Desarrollo
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FIA	Fundación Inter Americana
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia



FODECO	Fondo de Desarrollo Comunitario
FODERUMA	Fondo de Desarrollo Rural Marginal
FUNALGODON	Fundación para el Desarrollo Algodonero
FUNDAGRO	Fundación para el Desarrollo Agropecuario
FUNORSAL	Fundación de Organizaciones de Salinas
GSO	Organizaciones de Apoyo a las Bases ( <i>Grassroot Support Organization</i> )
IEDECA	Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMPAL	Instituto Médico Pedagógico de Audición y Lenguaje
INEDES	Instituto Ecuatoriano de Desarrollo Social
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre
INNFA	Instituto Nacional del Niño y la Familia
INSOTEC	Instituto de Investigaciones Socio-económicas y Tecnológicas
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MBS	Ministerio de Bienestar Social
MCCH	Fundación Maquita Cusunchi
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MSP	Ministerio de Salud Pública
ONG	Organización No Gubernamental
OPS / OMS	Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud
PAIPE	Programa de Atención Integral al Pre-Escolar.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONADER	Programa Nacional de Desarrollo Rural
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación y Aprendizaje
SEDRI	Secretaría de Desarrollo Rural
SENDAS	Servicio para un Desarrollo Alternativo del Sur

**VI /** *Carlos Arcos Cabrera y Edison Palomeque Vallejo*

SIOS	Sistema de Información de las Organizaciones Sociales
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

# AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan su agradecimiento a los Directivos de la Organizaciones No Gubernamentales de Quito, Guayaquil y Cuenca que accedieron a ser entrevistados y contribuyeron con sus opiniones y puntos de vista. Igualmente reconocen el valioso aporte de los consultores y profesionales ecuatorianos de otras instituciones públicas y privadas y de los técnicos y representantes de la cooperación externa que también fueron entrevistados. Thomas Carroll merece un especial reconocimiento por sus acertados comentarios al enfoque metodológico, la guía de entrevista y a la versión preliminar del informe.

Fueron de singular importancia las observaciones del Comité Consultivo del Estudio, conformado por JanGeert van der Post, del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), Lilia Rodríguez, del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNPFA) y Boris Cornejo, de la Fundación Esquel - Ecuador -; así como, las de Fernando García, Alfredo Astorga, Cecilia Dávila y Alicia Torres. Daysi Pérez editó el voluminoso material resultado de las entrevistas y colaboró en su clasificación. Gustavo Guerra Alvarez fue el responsable del procesamiento estadístico de la base de datos del Sistema de Información de Organizaciones Sociales - SIOS -.

Este libro se basa en un estudio que fue financiado por el Banco Mundial y el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV). Las opiniones y conclusiones son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el punto de vista de las instituciones que patrocinaron el estudio original.



# INTRODUCCION

En este siglo, el Estado ha sido considerado como el principal responsable de las acciones destinadas a superar la pobreza, y de proveer servicios para la población, en general, y para los pobres, en particular. Sin embargo, este planteamiento ha sido cuestionado y actualmente es objeto de un intenso debate. Se considera que la "sociedad civil" - concepto, por lo demás, amplio y susceptible de varias interpretaciones - y en su interior las organizaciones no gubernamentales, las ONG, deberían asumir el papel de protagonistas no únicamente en la ejecución de programas y proyectos, sino también en la definición de políticas públicas. Como reafirmando la importancia del debate, las ONG ecuatorianas han adquirido un peso creciente en la vida pública del país, en los últimos años, aunque, aún existe una distancia grande con aquello que se estaría esperando de este tipo de instituciones. Lo sucedido no es algo exclusivo de Ecuador. Procesos similares acontecen en otros países de América Latina, Asia y Africa.

Paralelamente a la entrada en escena de las ONG, han surgido preguntas en la opinión pública sobre su funcionamiento, pues se las conoce poco. En el año 85, un diario titulaba un artículo con una afirmación: **Fundaciones son entidades sin ley**. En su parte medular señalaba "nadie sabe si realmente las corporaciones o fundaciones, con honrosas excepciones, utilizan los aportes económicos en los fines para las que fueron creadas o para lucro personal, porque no están sujetas al control del Estado".

¿Qué son las ONG? ¿Cómo se financian? ¿A quién rinden cuentas? ¿Son tan eficientes como dicen serlo? En la misma coope-

ración externa, la pregunta sobre sí las ONG podrán responder a las expectativas que se tiene sobre su función, va acompañada, frecuentemente de un marcado desconocimiento sobre las características institucionales de estas organizaciones y una incomprensión de su operación, que lleva a prejuicios sobre sus “verdaderas” funciones y necesidades de fortalecimiento institucional. Se las ve frecuentemente como alternativas baratas para hacer lo mismo que se hacía antes con el Estado, no como socios o aliados con características, demandas y responsabilidades distintas.

Las inquietudes acerca de las ONG se dan en un ambiente caracterizado por varios factores que son fuente de incertidumbre: el cambio en las pautas con que opera la cooperación externa; el aumento del número de ONG que compiten por recursos; la evidencia de que, cada vez más, es difícil trabajar con el Estado, caracterizado por los niveles bajos de eficiencia y eficacia y por una corrupción creciente; y, por un hecho singular, la noción misma de desarrollo y la función de las ONG es objeto de un fuerte debate al interior del sector. En cierta forma, la utopía que guió las acciones iniciales de muchas ONG está actualmente en entredicho.

Este libro intenta dar respuesta a algunas de estas interrogantes. No es un reto sencillo. Habitualmente, se aduce la gran heterogeneidad del sector como un obstáculo para un análisis global, la frase “hay ONG y ONG” expresa bien este punto de vista; sin embargo, consideramos que es posible analizar a las ONG, identificando algunas de sus características básicas, y obtener conclusiones de orden general.

De acuerdo al Banco Mundial, las ONG son “organizaciones privadas que ejercen actividades orientadas a aliviar el sufrimiento, promover el interés de los pobres, proteger el medio ambiente, proveer servicios sociales básicos o emprender acciones de desarrollo comunitario”. El término ONG comprende una amplia gama de di-

ferentes tipos de instituciones que forman parte de la sociedad civil y que principalmente se caracterizan por su carácter privado y por no perseguir fines de lucro.

Dado el carácter amplio de la definición utilizada por el Banco Mundial, se decidió tomar una definición más restringida que permita un manejo operativo del término, como el concepto de Organizaciones de Apoyo a las Bases (*Grassroot Support Organizations - GSO*) planteado por Thomas Carroll, quien define a estas instituciones como entidades que “brindan servicios relacionados con el apoyo a grupos locales de familias e individuos en situación de desventaja, en áreas rurales y urbanas. Dentro de su característica de institución intermediaria, las GSO forjan vínculos entre los beneficiarios y, a menudo, con niveles locales de los gobiernos, donantes e instituciones financieras. También pueden ofrecer servicios indirectamente a otras organizaciones que apoyan a los pobres o desempeñan funciones de coordinación o desarrollo de redes”. Al aceptar esta definición se excluyó a las organizaciones comunitarias que funcionan en base a la membresía de sus miembros, como las de carácter comunitario.

Para el estudio se utilizó información proveniente de tres fuentes: 1) El Sistema de Información de Organizaciones Sociales, SIOS, que es la principal base de datos estadísticos sobre ONG ecuatorianas, creado por la Fundación Alternativas para el Desarrollo, con el apoyo del PNUD. El SIOS es la base para la publicación de un Directorio de Organizaciones Sociales de Desarrollo, que contiene información sobre ONG, organizaciones populares, organismos internacionales, organizaciones de iglesia y de la empresa privada. Se la obtiene mediante un formulario que se envía a las instituciones y que contiene preguntas sobre aspectos tales como fecha de fundación, objetivos y misión, sectores en que trabaja, áreas geográficas, grupos beneficiarios, personal, infraestructura y equipamiento. Igualmente, recopila información sobre los proyectos en que se encuentran involucradas las ONG y aspectos financieros tanto de los proyectos co-

mo de las instituciones. El estudio procesó de manera independiente la información únicamente relacionada con las ONG de desarrollo y que se hallaba disponible a diciembre de 1996, excluyendo del análisis a los otros tipos de instituciones. En el SIOS no se encuentra registradas todas las ONG de desarrollo. Las ONG responden y entregan voluntariamente la información al SIOS. Sin embargo, es una buena "muestra" de las características de este tipo de instituciones. Las conclusiones que se pueden obtener en base a la información del SIOS son generalizables para el universo de las ONG ecuatorianas. 2) En base a una guía, se realizaron 60 entrevistas en profundidad en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. De estas entrevistas proviene principalmente la información cualitativa obtenida para este estudio, la cual fue clasificada de acuerdo a los temas centrales de interés. 3) Información documental y bibliográfica sobre el tema.



## *Capítulo 1*

# **PERSPECTIVA HISTORICA**

La formación y fomento de las ONG en el Ecuador es el resultado de la interacción de factores de diverso orden: la evolución socioeconómica de la sociedad ecuatoriana; el cambio operado en la función del Estado; las concepciones político ideológicas de los diferentes actores sobre el desarrollo de la sociedad; los cambios socio políticos operados en el contexto internacional; las líneas y metodologías de trabajo utilizadas por la cooperación internacional en la puesta en práctica de los programas de superación de la pobreza y el desarrollo sustentable.

Se puede identificar tres grandes etapas históricas en la constitución de las ONG en el Ecuador:

La primera comprende las primeras décadas de este siglo, cuando se conforman aquellas de carácter filantrópico y caritativo, orientadas a la entrega de servicios a sectores empobrecidos y abandonados de la sociedad;

La segunda corresponde a las décadas de los 60 y 70, cuando se empiezan a conformar propiamente las ONG de desarrollo, en un contexto caracterizado por una fuerte influencia de las diferentes corrientes político - ideológicas vigentes en la época, lo cual determina la orientación, estilo de trabajo y red de contactos de las distintas ONG;

La tercera, desde principios de los años 80, cuando la organización de las ONG está vinculada a la incorporación y ampliación

de nuevos campos de trabajo como la micro empresa, el medio ambiente, niños, mujer y género y derechos humanos, en el marco de un rápido cambio del contexto de la cooperación internacional y del rol del Estado en la economía y la sociedad.

## **1. La primera etapa de formación**

Se extiende desde comienzos de este siglo hasta los años 50, con antelación a la formación del Estado desarrollista. Es cuando las iniciativas para atender las necesidades sociales estuvieron principalmente a cargo de instituciones vinculadas con la Iglesia Católica y con sectores económicamente pudientes de la sociedad. Los servicios que se ofrecían estuvieron orientados a las personas “menesterosas”, menores abandonados, huérfanos, enfermos mentales, etc., a través de la organización de orfanatos, manicomios, hospicios y casas de salud.

La más representativa de las instituciones privadas no religiosas, creada a fines del siglo pasado, fue la Junta de Beneficencia de Guayaquil (Ojeda, L;1993), que podría ser considerada como la pionera de las ONG en el Ecuador y cuya presencia continúa siendo significativa hasta la actualidad, tanto en términos regionales de la Provincia del Guayas (sobre todo dentro del campo de la salud); como a nivel nacional, por la presencia de varios de sus principales directivos en acontecimientos importantes de la vida económica y política del país.

La conformación de nuevos grupos y organizaciones sociales en las primeras décadas de este siglo dieron lugar a otras iniciativas institucionales como las asociaciones de ayuda mutua o mutuales, que fueron organizadas por los gremios artesanales y los primeros núcleos obreros, en las principales ciudades del Ecuador. El propósito de estas entidades fue proporcionar ayuda a sus miembros, en caso de enfermedad o muerte. Se las podría considerar como los antecedentes del sistema de seguridad social que todavía no había sido implementado.

## **2. La segunda etapa de formación**

Dentro de esta etapa de formación de las ONG se puede diferenciar dos momentos:

1) Las ONG modernas, en el sentido establecido por el concepto que se utiliza en este estudio, surgieron en el marco de la conformación del Estado desarrollista. Si bien los primeros pasos en esa dirección fueron dados por el gobierno liberal de Galo Plaza Lasso (1948 -1952), la consolidación de ese nuevo Estado solamente se dio en los años sesenta, a partir del gobierno de la Junta Militar que estuvo en el poder entre 1962 y 1965.

Basadas en la teoría definida por la Comisión de Estudios para América Latina (CEPAL), las políticas públicas de entonces, al igual que en otros países de la región, privilegiaron el desarrollo hacia adentro, a través de la sustitución de importaciones y la formación de un mercado interno. En esta perspectiva, el Estado decidió implementar los procesos de reforma agraria, industrialización y fortalecimiento de su capacidad institucional; y, asumió la responsabilidad de proveer los servicios sociales básicos de salud, educación y protección a los grupos menos favorecidos. América Latina vivía momentos de gran agitación política debido a los brotes insurreccionales que se produjeron en varios países, luego de la Revolución Cubana. Como una respuesta a esta situación, desde comienzos de los 60, con el apoyo principalmente del Gobierno de los Estados Unidos, se empezó en el Ecuador la ejecución de los Programas de Alianza para el Progreso y de Misión Andina.

Las primeras ONG que empezaron a trabajar en el Ecuador en esa época son de carácter internacional y están vinculadas con el trabajo de grupos cristianos de Estados Unidos y Europa como el Instituto Lingüístico de Verano, en 1952, y la Fundación Brethren, en 1953.

La formación de las ONG orientadas al apoyo a sectores campesinos y obreros no fue ajena al nacimiento y consolidación de la Cooperación Norte - Sur; y, de los movimientos de solidaridad que diferentes tipos de agrupaciones religiosas y políticas europeas, como la Social Democracia y la Democracia Cristiana, promovieron hacia el sur.

En este contexto se organizaron en el Ecuador las primeras ONG locales que, a juicio de Lilia Rodríguez (1993), se caracterizaron por promover la integración a la modernidad de los sectores rurales atrasados y, transferir a las comunidades indígenas y campesinas la ayuda caritativa, alimentos y ropa que llegaba al país, proveniente de los Estados Unidos. La Iglesia Católica, a través de las diferentes Diócesis y CARITAS (1961), y otras iglesias cristianas fueron protagonistas de estas acciones. La Diócesis de Riobamba, inspirada en la Teología de la Liberación, formó el Centro de Estudios y Acción Social (CEAS), en 1960, y dos años después las Escuelas Radiofónicas Populares (ERPE), - ambas aún en funcionamiento - cuya incidencia en la organización del movimiento indígena y campesino de esa provincia fue decisiva.

La importancia política que adquirió el mundo rural a lo largo de los sesenta impulsó la formación de ONG orientadas a promover procesos de reforma agraria y de desarrollo de las comunidades rurales. Basados en el enfoque del desarrollo comunitario y también con el propósito de brindar asistencia técnica a los sectores campesinos e indígenas surgieron la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas -CESA- (mayo de 1967), la Fundación Nacional 4F (mayo de 1967) y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio -FEPP- (julio de 1970).

Al margen de las universidades, que operaban con una fuerte influencia de la izquierda radical, en ese período también surgieron los primeros centros de investigación como el Instituto Ecuatoriano de Desarrollo Social, INEDES, en 1964, que aportó al conocimiento

de la realidad socioeconómica e institucional del país, al amparo de la reflexión sobre la marginalidad alentada, entre otros, por el Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, CESAL. En 1966, se organiza el Instituto Otavaleño de Antropología, que hizo una importante contribución bibliográfica para el conocimiento de la etnohistoria en Ecuador.

En esta época también se organizaron varias ONG especializadas en dos campos: atención a la población con alguna discapacidad y planificación familiar. La inexistencia de servicios estatales (por desinterés o la poca importancia política de los beneficiarios) para atender a la población que padecía discapacidades, especialmente infantil, impulsó a grupos privados, de ingresos medios y altos y a los adultos que vivían el problema, a organizar fundaciones y asociaciones en las ciudades de Guayaquil, Cuenca y Quito. Así, en 1960, se constituyeron el Centro de Formación y Capacitación Laboral para Ciegos y la Sociedad de Ciegos de Pichincha. En 1964, el Instituto Médico Pedagógico de Audición y Lenguaje, IMPAL; en 1966, la Fundación de Asistencia Psicopedagógica para Niños, Adolescentes y Adultos con Retardo Mental -FASINARM-; y la Asociación Ecuatoriana para Niños Retardados, ASENIR, entre otros. Merece destacarse que este tipo de trabajo fue desarrollado con una fuerte base de voluntarios/as vinculados con el sector privado lucrativo.

En el campo de la planificación familiar, en 1965 se constituyó la Asociación Pro Bienestar de la familia Ecuatoriana -APROFE-. Esta iniciativa nació con apoyo sobretodo del Gobierno de los Estados Unidos y debió realizar su trabajo inicial con fuertes críticas, pues tanto la Iglesia Católica como los grupos de izquierda se oponían a las acciones orientadas al control de la natalidad, pues, los primeros, la consideraban como atentatoria a los principios religiosos de la Iglesia; y, los segundos, como una iniciativa "imperialista".

Posteriormente, las experiencias en discapacidades y en salud reproductiva lograron consolidarse y aportaron en forma significativa al desarrollo de los servicios públicos en esos campos, así como a la definición de políticas sectoriales.

Otro tipo de ONG que se formó en este período estuvo vinculado con las actividades de educación de niños, adolescentes y jóvenes en situación de riesgo: Fe y Alegría, el Centro del Muchacho Trabajador (CMT) y la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), conocida en aquellos años como YMCA.

2) Un segundo momento en la constitución de las ONG se da a partir del año 72, con el “boom” petrolero y la consolidación de un Estado con una gran capacidad de intervención debido a la presencia de las Fuerzas Armadas y la suficiente disponibilidad de recursos económicos. Con el 80 por ciento de las rentas petroleras bajo su manejo, el Estado emprendió una obra pública sin precedentes históricos y amplió considerablemente la cobertura de los servicios de educación y salud. Gracias a la inversión en vías, por primera vez, el país se integró geográficamente (Montúfar, C; 1990). Fue en este período que se universalizó el acceso de la población a la educación primaria y se organizó un sistema público de atención de salud. Estas acciones tuvieron efectos positivos en los principales indicadores sociales y un importante efecto redistributivo.

Durante esta época se consolidó la presencia del Estado de bienestar, que trató inclusive de asumir directamente la movilización y organización popular. Bajo el liderazgo del entonces Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, se implementó el Proyecto de Desarrollo Comunal y Movilización Social, en áreas urbanas y rurales de 11 Provincias del país, y se organizó el Programa de Atención Integral al Pre Escolar, PAIPE, que con diversos nombres se mantiene hasta el presente. La ejecución de este programa se basa en un esquema de participación de los beneficiarios en la gestión de los servicios, especialmente de las organizaciones barriales y de grupos de mujeres,

como las “madres cuidadoras”. Igualmente, se promovió la organización de mujeres en los “Centros de Madres”, que eran los canales para la distribución de alimentos y ropa, a cambio de la participación en actividades comunitarias (Rodríguez, L.;1996:186).

Las tendencias observadas en el pasado para la constitución de las ONG se mantuvieron. Se formaron nuevas ONG vinculadas al desarrollo rural, aunque con base más bien local, como el Centro de Promoción Rural, CPR (1977), en Guayas y el Centro de Educación y Capacitación Campesina del Azuay, CECCA (1978), con influencia del movimiento de renovación de la Iglesia Católica. Por otro lado, se incrementó el número de ONG que operaban en el área de discapacidades con la formación de la Asociación para el Desarrollo Integral del Niño Excepcional del Azuay, ADINEA. Los servicios de planificación familiar se fortalecieron con la formación del Centro Médico de Orientación y Planificación Familiar, CEMOPLAF, en 1974.

Paralelamente, se evidenció una vigorosa diferenciación y enriquecimiento del espectro de sectores de trabajo en que operaban las ONG. Lo más destacado fue la formación de los centros de estudio e investigación social, desarrollo rural, educación y comunicación popular, los que tuvieron una fuerte influencia de los movimientos políticos de izquierda. Trataban de caracterizar a su accionar como una combinación de los trabajos de investigación social con acciones de promoción, organización y concientización popular. Su conformación puede ser entendida como otra forma de hacer política. Entre otras instituciones, se formaron la Corporación Ecuatoriana de Investigaciones y Servicios Educativos, CEISE, (1974), el Centro de Investigaciones y Estudios Socio - Económicos, CIESE (1975), el Centro Andino de Acción Popular, CAAP, (1977) y el Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES (1977) entre otros<sup>1</sup>.

El desarrollo urbano experimentado por el país, a partir de la bonanza petrolera, promovió también la formación de ONG relacio-

nadas con dicha temática como el Centro de Investigaciones CIUDAD (1977), en Quito y la Corporación de Estudios Regionales del Guayas (CERG), en Guayaquil. En este período surgieron también las primeras organizaciones ecológicas, como la Fundación Natura, (1978). Los temas medio ambientales no eran de interés de las políticas públicas, pero sí empezaban a serlo en el debate internacional sobre el desarrollo. Al final del período se formaron las primeras ONG de mujeres como el Centro de Acción de la Mujer, CAM, 1979. También se constituyó el Centro de Estudios de Población y Paternidad Responsable, CEPAR (1978) que hasta la actualidad, ha hecho importantes aportes al conocimiento de la realidad demográfica del Ecuador.

En el desarrollo de las actividades de los centros de investigación social jugaron un papel destacado la Fundación Ford, la Fundación Interamericana, FIA, el IDRC de Canadá, la Fundación Rockefeller y otras instituciones americanas, canadienses y europeas.

### **3. La tercera etapa de formación**

Se inició a partir de 1982, con la crisis económica y la aplicación de los primeros programas de ajuste. El nuevo período democrático, paradójicamente vino acompañado por la crisis económica. Los años de los ingresos fáciles y de los precios altos del petróleo habían concluido. El país se sumergió en una profunda crisis, cuyos principales rasgos fueron la pérdida de capacidad del sector público para desempeñar el papel distributivo que tuvo durante la década anterior, y el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la industrialización de sustitución de importaciones. No sólo fue un problema de recursos sino de obsolescencia institucional y de pérdida de la capacidad de gestión de Estado, mientras la magnitud de la pobreza aumentaba. Este proceso se profundizó a lo largo de los ochenta y adquirió rasgos dramáticos en los noventa, por la incapacidad de las diversas agrupaciones políticas que accedieron al gobierno, para sentar las bases de un nuevo Estado.



El 34 % de las ONG registradas en el SIOS se constituyó entre 1980 y 1989; y, el 46 por ciento lo hizo a partir de 1990, es decir que el 80 por ciento de las ONG se formaron en los últimos diez y seis años. Lo cual podría estar indicando que la democracia alienta la formación de este tipo de organización (Tabla 1).

**Tabla 1**  
**Número y Porcentaje de ONG según Período de Fundación**

PERIODO	NUMERO	PORCENTAJE
1900 A 1969	26	4%
1970 A 1979	62	11%
1980 A 1989	199	34%
1990 A 1995	269	46%
S/D	28	5%
TOTAL	584	100%

Fuente: SIOS, 1996

Algunos elementos contribuyeron al *boom* de las ONG:

1) Un factor fundamental fue y continúa siendo el nuevo contexto internacional. Conjuntamente con el impulso a la liberalización de las economías, la globalización, el desmantelamiento del Estado benefactor, la descentralización de la administración pública, se fortaleció, a nivel mundial, una corriente de opinión, de la que participan los organismos de cooperación multilateral, que revaloriza el papel de la sociedad civil y al interior de ésta, la función de las ONG. "Con anterioridad a la década de los ochenta -señala un estudio- su papel era de menor importancia. Hoy en día, en cambio, las ONG ocupan con creciente frecuencia el centro de la atención

cada vez que los gobiernos, el sector privado o las instituciones internacionales analizan nuevas estrategias de desarrollo” (Esquel Group Foundation;1993:4). La conformación de las ONG es una respuesta positiva a las nuevas orientaciones de los organismos de cooperación internacional que, considerando la alta inestabilidad, el bajo nivel de eficiencia y la falta de transparencia de varios organismos gubernamentales, han empezado a canalizar su apoyo técnico y financiero por medio de las ONG y los organismos populares de primero y segundo grado. La promoción de la participación y desarrollo de las ONG puede ser también entendida como parte del proceso de búsqueda de una mayor democratización de las sociedades, tanto en términos nacionales como locales.

La importancia creciente de las ONG en los programas financiados por el Banco Mundial se observa en que, mientras entre 1973 y 1988, las ONG tenían algún grado de participación únicamente en el 6 por ciento de los proyectos, para el período comprendido entre 1991 y 1995, dicho porcentaje ha fluctuado entre el 30 y el 50 por ciento.

2) La imposibilidad del sector público para llegar con sus programas a los grupos más pobres y marginales de la población y atender sus demandas, debido a la reducción de los recursos públicos disponibles, como a la pérdida de eficiencia del sector. El gasto público social se redujo del 39.4 por ciento del presupuesto, en 1980, al 28.1 por ciento, en 1990. En términos del PIB, la participación se redujo de 6.1 por ciento al 3.9 por ciento (Acosta, A.;1993:73).

El Estado perdió capacidad técnica y de gestión para diseñar y ejecutar programas de superación de la pobreza, pues muchos de sus mejores cuadros técnicos y profesionales dejaron el sector público, como parte del proceso de reducción del Estado. Existen dependencias que prácticamente han sido “vaciadas” y que no necesitan modernizarse sino volver a ser construidas.

3) La crisis de los mecanismos tradicionales de demanda de los sectores populares frente al Estado es otro elemento que debe ser considerado. Las organizaciones populares limitaron su acción a solicitar la provisión de servicios al Gobierno central y a los de carácter local. Al reducirse la capacidad del sector público para atender estas demandas, este tipo de organizaciones perdió sustentación. Se evidenció el límite de las formas y del tipo de planteamientos de las organizaciones basadas principalmente en aspectos reivindicativos. No solo se agotó una forma de Estado, sino también una forma tradicional de organización y funcionamiento de la sociedad. Se creó la oportunidad para una acción que invocaba el esfuerzo propio y autónomo como el camino para un cambio en las condiciones particulares de vida de los grupos sociales más pobres o con carencias específicas y la necesidad para una asociación distinta entre sectores populares organizados y ONG.

4) La ejecución de programas en los campos de la educación, salud, preservación del medio ambiente, niños, mujer y género, con fuentes de financiamiento externo, tanto bilateral como multilateral, fue conformando una amplia red de actividades orientadas a la superación de la pobreza que creó una demanda local de estudios especializados, asistencia técnica y consultoría. Este mercado de servicios para el desarrollo no podían ser atendidos ni desde el Estado, ni desde la universidades que se encontraban en una profunda crisis, pero sí desde las ONG.

5) De forma creciente, sectores empresariales comenzaron a organizar ONG bajo la modalidad de fundaciones, para ejecutar programas sociales específicos de crédito, capacitación, educación y salud, así como para trabajar en el campo del diseño de políticas sectoriales y del *lobbying*. Como ejemplo de lo anteriormente mencionado se puede mencionar a la Fundación Filanbanco (1988), Fundación Banco Popular (1989), Fundación Ecuador (1991), tres fundaciones del Banco La Previsora (1993), Fundación Huancavilca (1993) y la Fundación Luis Noboa Naranjo (1996).

Durante la década de los 80, la conformación de las ONG también estuvo relacionada con la ampliación del trabajo hacia el sector urbano; la incorporación de nuevos temas como medio ambiente, micro empresa y derechos humanos; y, la búsqueda de un tratamiento más especializado y diferenciado de los sectores sociales con los que se trabajaba (niños, mujeres, indígenas y afro ecuatorianos). Se empezó a poner en tela de juicio las visiones ideológicas que se mantuvieron durante los 70 y a desarrollar acciones vinculadas con la gestión y la administración institucional, las cuales eran vistas casi como innecesarias en la década anterior.

Los años 90 podrían ser caracterizados como un período de crisis y/o desarrollo de nuevas expectativas y oportunidades para las ONG. Algunas instituciones han pasado momentos difíciles caracterizados por una cosecha bastante pobre de resultados. Además, con serias dificultades para mirar el futuro, no sólo por las limitaciones de financiamiento externo que se empezó a sentir, sino también por las pocas posibilidades de respuesta a los desafíos que plantean los nuevos tiempos. Para otras entidades ha sido un período de reflexión sobre el trabajo realizado en el pasado, con el fin de plantearse nuevos retos, como el caso de la Fundación Esquel (1990), que tiene un perfil diferente en el contexto de las ONG ecuatorianas, por cuanto combina sus funciones de entidad ejecutora de proyectos con las de organismo financiero para otras ONG y organizaciones de base.

En estos últimos años, por propia iniciativa y con al apoyo de los organismos de cooperación internacional se ha promovido la formación de foros, redes y consorcios de ONG. Es un proceso incipiente y con altibajos. Han tenido una presencia desigual y algunos no han logrado sobrevivir, como la Corporación Ecuatoriana de Organizaciones Privadas, CEOP. El rol de redes y foros no es aún muy preciso, aunque se han destacado como espacios de diálogo entre las organizaciones, de definición de estrategias y planteamientos ante el Estado y como espacios para impulsar iniciativas conjuntas dentro del sector en que actúan. Resalta el hecho que, en comparación

con otros países de la región, hasta la fecha de publicación de este libro, no exista una organización nacional que represente al sector.



## *Capítulo 2*

# LOS PRINCIPALES LOGROS

Las primeras ONG de desarrollo se formaron hacia fines de los sesenta. Treinta años después ¿qué pueden enseñar como resultado de sus acciones? No es fácil hablar de logros de las ONG, especialmente porque su acción está asociada a pequeñas iniciativas de tipo micro social en áreas rurales dispersas, a manejo de pequeños fondos, a proyectos pilotos, etc. Cuando se preguntó a las personas entrevistadas cuáles considera que son los grandes logros de las ONG ecuatorianas, se pudieron establecer algunos puntos en común que permiten identificar varios campos o ámbitos de acción en las cuales estas instituciones han alcanzado resultados tangibles.

Sin el ánimo de establecer una escala en la importancia de estos logros, destacan los siguientes: **1) cambios en las condiciones de vida de los grupos de población más pobres y fortalecimiento de las organizaciones de estos grupos; 2) creación de un conciencia ciudadana en temas claves del convivir social; 3) iniciativas en la definición y aprobación de leyes; 4) aportes para un mejor conocimiento de la sociedad ecuatoriana; 5) movilización de recursos internos y externos para superar la pobreza y promover el desarrollo sostenible.**

### **1. Cambios en las condiciones de vida de los grupos más pobres de la población.**

Las ONG han estimulado procesos de cambio en la situación de los grupos sociales con los que trabajan. Estos cambios son de diverso orden e implican el apoyo y organización de iniciativas pro-

ductivas, transferencia de habilidades y conocimientos en gerencia y administración de proyectos, e incremento de la capacidad de diálogo político de los sectores sociales con que trabajan.

Tales cambios se expresan de las siguientes formas:

**a) Capitalización de grupos campesinos e indios y de grupos de micro empresarios de áreas urbanas y fortalecimiento de su capacidad para administrar y gestionar proyectos y servicios.**

Las iniciativas a las que hicieron referencia los entrevistados, tienen algunos elementos en común: 1) Todas implican una alianza entre cooperación externa - aportando recursos y asistencia técnica en algunos casos -, una ONG, nacional o local y un grupo de base. En estas experiencias la presencia del Estado fue marginal. 2) Las iniciativas fueron orientadas hacia el aprovechamiento de las oportunidades del mercado o contemplaron mecanismos de mercado en su ejecución. En el caso del programa de tierras del FEPP, se adquirieron predios en negociación con propietarios. 3) La sustentación económica de las actividades es una variable explícita en las acciones emprendidas. 4) Su presencia ha sido más destacada en áreas rurales. 5) Se evidencia una relación continua en el tiempo y frecuentemente prolongada entre los diversos actores involucrados en las iniciativas de desarrollo. 6) En programas en que participan mujeres y grupos étnicos es importante un elemento de tipo subjetivo que los entrevistados califican como "autoestima". El o los programas mejoraron este factor en los beneficiarios y esto alentó para que alcancen nuevos logros. Fundación Esquel considera que los éxitos de un programa de atención a niños en el Guasmo (Guayaquil) se "sustenta en la recuperación de la autoestima de las madres pobres del sector" (Fundación Esquel;1996:37). (Recuadro 1)



## RECUADRO 1

### Programas de ONG que han mejorado las condiciones de vida de los grupos de beneficiarios

- *Programa de Acceso a la Tierra del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, FEPP, único en su género, benefició a campesinos ubicados en sectores de extrema pobreza. Sin la intervención del programa, éstos no habrían tenido posibilidades de acceder a la tierra (Navarro,W., y otros;1996).*
- *Programa Comercializando Como Hermanos (MCCH), que se ejecuta con apoyo de los Salesianos y del FEPP, través del cual se ha implementado la experiencia más significativa de comercialización de productos campesinos y artesanales.*
- *Programas de crédito a micro empresarios del Centro de Promoción y Empleo para el sector Informal Urbano, CEPESIU (Grupo de trabajo;1996:20). Varias organizaciones de micro empresarios de Pichincha y Guayas, con el apoyo de CEPESIU, han fortalecido su capacidad de proyectarse en un medio en rápida transformación, adoptando métodos novedosos de planificación y definiendo estrategias de desarrollo hasta el año 2.000.*
- *La experiencia de FUNORSAL en Salinas, provincia de Bolívar, con respecto al cual una evaluación externa realizada por el BID y el SNV señala: "...el éxito económico del pueblo de Salinas es inédito. El mejoramiento de la salud, de la infraestructura física y de la situación financiera del pueblo son evidentes" (Bloemkolk y Salinas;1994:62).*
- *El Programa de Crédito, Asistencia Técnica e Investigación para los Pequeños y Medianos Algodoneros de las Provincias de Manabí y Guayas ejecutado por la Fundación Para el Desarrollo Algodonero (FUNALGODON), con el apoyo del Fondo Ecuatoriano Canadiense de Desarrollo, FECD, que ha "redundado en un menor grado de vulnerabilidad de los*

*productores frente a problemas climáticos y a un incremento de sus ingresos netos” (Salazar, P;1996,26).*

- *La Cooperativa de Producción Agrícola La Concepción, en Esmeraldas, solicitó apoyo al FECD para buscar alternativas que les permita detener la explotación indiscriminada del bosque. Luego de un primer fracaso en la producción y comercialización, con el apoyo técnico oportuno de FUNDAGRO, sembró una nueva plantación de plátano, con tecnología y nuevas variedades, con resultados positivos. Esto ha permitido canalizar ayuda externa a las organizaciones cercanas y dar un paso en el diseño de un nuevo proyecto para la micro región.*
- *El grupo de mujeres Urcu Sisa de Cayambe, a través del proyecto de recolección y comercialización de hongos, con el apoyo de la Casa Campesina, una ONG local, y el FECD.*
- *Los diferentes grupos de mujeres tejedoras del Azuay, por medio del proyecto de producción y comercialización de sacos de lana, con el soporte de la ONG local SENDAS y varias instituciones financieras.*
- *El Comité Barrial de El Carmen que con la colaboración de CEPAM administra un Subcentro de Salud para mujeres, en el sur de Quito.*

**b). Incremento de la capacidad de diálogo político y técnico de las organizaciones étnicas y de mujeres.**

Posiblemente la experiencia más significativa está relacionada con el proceso de organización de los grupos y organizaciones indígenas nacionales y regionales, que han logrado su reconocimiento como interlocutores del sector público, así como en su capacidad para interesar a varios organismos de cooperación para trabajar con dichos grupos, incluido el Banco Mundial. En términos regionales, son relevantes los programas de salud ejecutados por la Federación

de Organizaciones Indígenas del Napo, FOIN y la Federación de Organizaciones Indígenas de Sucumbíos, FOISE, en coordinación con las Direcciones Provinciales de Salud y con la Cruz Roja Suiza y Desarrollo y Autogestión (DYA) (López, M.;1995).

Las ONG que trabajan con mujeres, de acuerdo a Rodríguez L. (1993:68) han desempeñado “un papel esencial al estimular la organización femenina en las zonas urbanas y rurales... contribuyendo a mejorar la comprensión que se tiene de lo que son sus necesidades y de su organización como medio de buscar alternativas a sus problemas”.

Dentro del campo del medio ambiente, se puede mencionar la conformación del Comité de Defensa de la Amazonía con la participación de ONG como Acción Ecológica y organizaciones locales de la población.

## **2. Creación de una conciencia ciudadana.**

Un segundo logro se refiere a la creación de una conciencia ciudadana sobre problemas de trascendencia social como la situación de la mujer, especialmente en lo referido a violencia doméstica; deterioro de los recursos naturales; derechos humanos; y, situación de la infancia. Este resultado positivo tiene también otra faceta: haber sensibilizado a grupos que generan opinión y a determinados sectores del espectro político, sobre la necesidad de incluir estos temas en las agendas políticas. Estos nuevos niveles de conciencia ciudadana implican un fortalecimiento de las actitudes participativas de la población y un mayor sentido crítico sobre su propia situación y sus potencialidades.

Un logro importante de las ONG ha sido su aporte a la difusión de conocimientos y prácticas anticonceptivas, salud reproductiva, y a la difusión de la necesidad de definir una política de población. Como señala la Directora de CEMOPLAF, hace algunos años,

“era fatal e imposible hablar de anticonceptivos”. Por otro lado, la ONG que ha liderado el debate sobre población en el Ecuador es CEPAR cuyos estudios y publicaciones dentro de este campo son imprescindibles.

Las ONG ambientalistas han afrontado situaciones generadas por impactos ambientales negativos que se presentan como resultado de actividades económicas como la producción de petróleo y de camarones. Igualmente ha sido importante la participación de ONG en la defensa de áreas naturales protegidas como Galápagos y Cuyabeno, entre otras. Estas situaciones han sido de alta conflictividad por los diferentes y poderosos intereses que están en juego. Esto realza aún más la intervención de las ONG, que han generado debates y decisiones públicas y una creciente conciencia ciudadana sobre dicha temática. Por ello, en el caso del Ecuador, la existencia de una preocupación pública sobre el medio ambiente no puede ser analizado sin considerar el carácter fundacional de la acción de las ONG, en especial de Fundación Natura.

### **3. Aporte para la definición y aprobación de leyes**

Los siguientes casos fueron mencionados:

La Ley contra la violencia que fue promovida por el movimiento de mujeres del que participan las principales ONG del sector. La preparación de la Ley implicó un amplio debate nacional. En un proceso similar, en términos participativos, se preparó el nuevo Código de Menores. Las ONG que trabajan este tema como Defensa de Niños Internacional, DNI, y el Foro para la Infancia cumplieron un rol decisivo.

En estos dos casos, se crearon circunstancias favorables para la organización de foros y redes, que coadyuvaron al diálogo de las ONG con organizaciones populares, grupos políticos, instancias de gobierno y la cooperación externa; y permitieron el desarrollo de ac-

tividades de *advocacy*, como la organización de campañas de información al público.

Fundación Ecuador, ONG formada por empresarios de Guayaquil, Quito y Cuenca, tomó parte activa en la preparación de propuestas legales que luego fueron aprobadas como leyes por el Congreso Nacional. Destacan la Leyes de Presupuesto, Mercado de Valores, Inversiones y Compañías Financieras y Bancos.

Tratándose de una sociedad y de un sistema político que tiende hacia la exclusión de los actores sociales, el sólo hecho de que iniciativas surgidas e impulsadas desde asociaciones vinculadas a la sociedad civil incidan en conductas estatales y hayan configurado importantes corrientes de opinión, es una contribución a la ampliación y consolidación de la democracia. A pesar de las limitaciones evidentes del proceso y de lo que algunos analistas han denominado “el déficit de ciudadanía” que caracterizaría a la sociedad ecuatoriana, la presencia de ONG implica una señal de maduración de la sociedad civil, sin que lo dicho signifique que ésta se encuentre representada exclusiva o totalmente por las ONG<sup>2</sup>. Este es un aspecto poco reconocido del funcionamiento de estas organizaciones.

#### **4. Aportes a un mejor conocimiento de la sociedad ecuatoriana**

Las ONG reivindican como un logro institucional la producción de estudios e investigaciones en desarrollo rural, análisis de coyuntura, temas políticos, demografía, asuntos urbanos, temas ecológicos y de medio ambiente, situación de la mujer, grupos étnicos, salud, educación, discapacidades, etc. Una parte de estos estudios fueron el resultado de la actividad de centros e institutos especializados, otra de investigaciones de ONG cuyo propósito es más bien la prestación de servicios, en el marco de la ejecución de programas y proyectos.

Este esfuerzo se hizo básicamente con recursos de la coopera-

ción externa, dado el inexistente apoyo a la investigación en el país, tanto por parte del sector gubernamental como privado. Los cambios de las prioridades en la cooperación y el mayor interés en proyectos enfocados a la acción han debilitado fuertemente las posibilidades de investigación y, sobre todo, de estudios de corte más académico.

Por otra parte, las ONG han acumulado experiencias que constituyen un material básico para un mejor conocimiento de los efectos de programas y proyectos sociales y una mejor comprensión de la dinámica del cambio social. Son conocimientos y experiencias que forman parte de una tecnología de intervención social. Buena parte de la producción bibliográfica, nacional y regional, sobre los más variados temas de desarrollo ha sido producida por ONG.

## **5. Movilización de recursos internos y externos para superar la pobreza y promover el desarrollo sustentable.**

La intensa actividad y compromiso de las ONG con los sectores más pobres, sumados al interés de la cooperación internacional, han permitido canalizar importantes recursos económicos y técnicos, internos y externos, hacia grupos excluidos históricamente de los beneficios sociales y económicos.

Estos esfuerzos han sido complementados por los aportes de las organizaciones y sectores populares que movilizaron también sus propios recursos - en forma de trabajo voluntario, aportes en efectivo, infraestructura, bienes de las comunidades y de las familias, experiencia, conocimientos e información - en función de la superación de las condiciones adversas en las que viven. La Fundación Esquel - Ecuador ha estimado que por cada dólar que llega a una comunidad para una acción de desarrollo se movilizan recursos locales por un valor equivalente a cuatro dólares.

El lector se preguntará ¿Porqué se habla de logros de las ONG?

¿Acaso todas estuvieron involucradas por igual? El camino más fácil hubiera sido asociar el nombre de ONG a logros. Pero, ello no corresponde a la realidad. Sin embargo, en el contexto de la heterogeneidad y de tipos institucionales se encuentran algunas constantes o rasgos institucionales que contribuyen a dibujar un perfil de organizaciones exitosas. Algunos rasgos de este perfil son los siguientes:

- Han concentrado sus esfuerzos entre uno y tres sectores de trabajo, generalmente interrelacionados entre sí, o en una zona o región geográfica. Son campos de acción claramente identificables y permanentes.
- Tienen una misión institucional claramente definida, de modo que sus energías las canalizan en una sola dirección.
- Funcionan en base a una combinación de actividades operativas y de abogacía, pues realizan actividades orientadas tanto a la ejecución de proyectos como a las tareas de investigación y participación en el diseño e implementación de políticas.
- Disponen de tecnologías probadas y capacidad para llevarlas al terreno. Han acumulado experiencia que ha sido desarrollada en forma conjunta, como institución, y/o en forma independiente, por su miembros, por períodos significativos de tiempo.
- Trabajan con equipo técnicos básicos permanentes y sus recursos humanos son “gente que hace un excelente trabajo de campo, que tiene capacidad de relacionarse con la gente, que está dispuesta a ir más allá de lo previsto en su contrato” y, sólidas relaciones con la cooperación internacional y con aquellas dependencias del sector público con quienes coordinan sus actividades.

- Han establecido relaciones estables con los sectores sociales con los que trabajan y redes de coordinación con organizaciones similares nacionales e internacionales.

## RECUADRO 2

### SALINAS UN EJEMPLO MOTIVADOR

*Salinas (Prov. de Bolívar - Ecuador) es una parroquia rural con cerca de 9.000 habitantes. En los últimos 20 años, las organizaciones salineras (23 cooperativas de ahorro y crédito, una organización de 2do. grado, FUNORSAL, y la Comuna Matiaví - Salinas, que administra el uso de las tierras comunales), con el apoyo de instituciones y promotores externos han creado cerca de 400 puestos de trabajo comunitario, en actividades principalmente agroindustriales, que se autofinancian y producen finanzas. La población ha forestado cerca de 2500 hectáreas. Las organizaciones han comprado casi todas las tierras que han estado de venta en la parroquia, pagándolas en corto tiempo, con el fruto de sus trabajos y manteniendo la propiedad comunitaria. En la cabecera parroquial y en los recintos funcionan 15 queserías rurales, dos embutidoras, una hilandería, una carpintería, tres centros de acopio, varias tiendas comunales, pequeñas fábricas de tejidos, botones, mermeladas, fideos, turrone y helados, algunas panificadoras, media docena de viveros forestales... Hay suficiente personal local para la conducción administrativa y técnica de todas las actividades emprendidas.*

*Bloemkolk, E. y Salinas J. (1992)*



## Capítulo 3

# PROGRAMAS, PROYECTOS Y SECTORES DE INTERVENCION

### PROGRAMAS Y PROYECTOS

Hasta fines de 1996, las ONG ecuatorianas tenían bajo su responsabilidad 1.352 proyectos en diferentes etapas de su ciclo. El 68 por ciento, es decir 910 proyectos, se encontraba en ejecución. La mayor parte de proyectos se concentran en cuatro sectores: producción/ingresos, salud, educación y medio ambiente. Existe una fuerte inclinación hacia proyectos sociales: el 43 por ciento se orienta a salud, educación y provisión de servicios básicos. El 22 por ciento es de producción e ingresos y el 17 por ciento, de medio ambiente. En Ciencia y Tecnología se ejecuta apenas el 5 por ciento de los proyectos (Tabla 2). Las ONG tienen fortalezas y debilidades en el ciclo de proyectos. Este capítulo, precisamente tiene como objetivo analizarlas.

#### 1. Fortalezas y debilidades en el ciclo de proyectos

##### *Fortalezas*

Los observadores externos consultados para este estudio y las mismas ONG consideran que son más eficientes y eficaces que el sector público para enfrentar situaciones específicas de pobreza o inequidad y para alcanzar con su acción a sectores a los que el Estado no llega. Una funcionaria de una de las agencias de coopera-

ción sostiene: “Son organizaciones más livianas, menos burocráticas, tienen agilidad de trámites, mayores responsabilidades ...”.

La mayor eficiencia relativa de las ONG frente al Estado descansa en una experiencia institucional compleja que tiene varios referentes:

### RECUADRO 3

#### Las ONG aportan al conocimiento sobre el país

*El... conocimiento relativamente profundo de la realidad demográfica del país, en relación con algunas variables económicas y sociales... es el aporte fundamental.*

*Nelson Oviedo CEPAR*

*El desarrollo del conocimiento de los temas urbanos en el país...ese es el aporte de nosotros.*

*Diego Carrión CIUDAD*

#### 1) Generación de conocimientos, propuestas técnicas y metodologías específicas

Destacan la concepción y/o aplicación de metodologías específicas adaptadas a las necesidades de los grupos con los que trabajan. Esto es altamente valorado por las ONG. Resaltan algunos aspectos:

i) La planificación y diseño de proyectos con participación de las comunidades, especialmente en el caso de ONG que trabajan con grupos indígenas y campesinos, con mujeres, niños y jóvenes, con quienes aplican enfoques específicos;

ii) En el caso de ONG que trabajan en áreas urbanas: el desarrollo de propuestas para gestión urbana en ciudades principales y secundarias, así como en barrios populares;

iii) Nuevos modelos de prestación de servicios de salud, en educación, prevención del maltrato y capacitación, en los que se hace énfasis en responder a las necesidades de los usuarios. Dos ejemplos: a) CECAFEC desarrolló una metodología para formar a quienes trabajan con chicos de la calle y menores trabajadores, la cual ha sido plenamente validada y podría ser empleada para capacitar a maestros de áreas urbano marginales de donde provienen los niños; b) las ONG que trabajan con niños discapacitados no sólo que han innovado, adaptado y aplicado metodologías, sino que proyectan su experiencia, capacitan a otras ONG y realizan campañas públicas para modificar la conducta colectiva en torno al tema de la discapacidad.

iv) De acuerdo al Director de CESA “un gran porcentaje de investigaciones sociales sobre campesinos está a cargo de ONG”. Esto también es válido en otras áreas temáticas mencionadas anteriormente.

**Tabla 2**  
**Número de Proyectos por Estado del mismo y Sector de Trabajo**

Estado	Cultura y Arte	Ciencia y Tecnología	Derechos Civiles	Educación	Medio Ambiente	Producción/ Ingresos	Salud	Servicios Básicos	TOTAL
<b>Negociación</b>	14	9	23	56	49	57	48	24	280
<b>Ejecución</b>	47	46	59	171	156	206	176	49	910
<b>Finalizado</b>	6	10	7	15	15	25	13	9	100
<b>Evaluable</b>	3	0	1	2	2	6	5	1	20
<b>Suspendido</b>	3	3	0	4	6	4	10	3	33
<b>Indeterminado</b>		1	0	0	1	4	3	0	9
<b>TOTAL</b>	73	69	90	248	229	302	255	86	1352
	5%	5%	7%	18%	17%	22%	19%	6%	100%

FUENTE: SIOS, 1996

## **2) Los beneficiarios hacia los cuales orientan su trabajo evalúan favorablemente los servicios que ofrecen las ONG**

Esta actitud positiva se la califica como “credibilidad”, “confianza” en el servicio, “apoyo social” a las acciones de la institución. Esto tiene consecuencias significativas en el impacto de las acciones. Una evaluación realizada por UNICEF (1991) sobre los programas de crecimiento y desarrollo infantil en Ecuador, en que se comparó las diferencias entre programas ejecutados por ONG y los del MSP, encontró una actitud positiva de las mujeres hacia los programas ejecutados por ONG, resultado de una mejor adecuación de los programas a las necesidades de las usuarias.

## **3) Continuidad en las temáticas y en la ejecución de programas**

En el capítulo anterior, se señaló que, como sector, las ONG han contribuido a la creación de una conciencia ciudadana y pública sobre determinados temas y sobre los problemas específicos de determinados sectores de población. Se ha creado una “demanda social” para la intervención de las ONG, que tiende a consolidarse como consecuencia de la inestabilidad en el sector público.

Las políticas, programas y proyectos sociales estatales son fuertemente afectados por los cambios de gobierno. No sólo cambian las prioridades globales, sino también las condiciones en que se ejecutan los programas y los equipos técnicos. En este contexto, paradójicamente, las ONG, como sector y otros actores de la sociedad civil, han pasado a representar la posibilidad de continuidad en políticas, programas y proyectos, especialmente sociales, frente a la discontinuidad, al empobrecimiento de la capacidad técnica, la pérdida de memoria institucional y de perspectiva del Estado. Un ejemplo reciente de esto es el proceso de consulta que desarrolló el Banco Mundial en el Ecuador sobre lo que debería ser su estrategia de acción en el país (CAS). Los consensos alcanzados con representantes de los más variados sectores de la sociedad civil del Ecuador son los

únicos referentes que quedaron del proceso de consulta, una vez que el Gobierno de Bucaram fue cesado.

Las ONG consolidadas mantienen relaciones duraderas con temáticas, grupos con los que trabajan y áreas geográficas. Esta experiencia ha generado una memoria institucional valiosa a la hora de diseñar acciones de desarrollo social.

#### **4) Experiencias positivas de coordinación**

De manera incipiente aún, las ONG participan en diversas experiencias de coordinación con el sector público y los municipios. Algunos ejemplos, que tienden a multiplicarse en el país, se describen a continuación.

i) Varias ONG de mujeres han coordinado con la Dirección Nacional de la Mujer, DINAMU, y otras instituciones gubernamentales como el Ministerio de Gobierno, en la organización de servicios de apoyo a mujeres agredidas, la aprobación de la Ley contra la violencia a la mujer, entre otras iniciativas.

ii) ONG con gobiernos locales y otros actores de la sociedad civil. La experiencia más importante es la de la Administración Sur del Municipio de Quito, en el contexto de un programa de descentralización de los servicios municipales. Los principales resultados son: puesta en marcha de un proceso de planificación participativa en 21 barrios; diseño de un plan estratégico; creación de la Universidad Politécnica Salesiana del Sur; consolidación de un proceso de coordinación entre ONG, el Municipio, sectores empresariales, organizaciones barriales e Iglesia, que trabajan en ese sector de la ciudad, lo que ha promovido la constitución de “una red social de actores”.

Bajo el lema “Construyamos el Futuro con Nuestras Propias Manos”, el Alcalde de Bolívar (16 mil habitantes), en la provincia del Carchi, impulsó un proceso de cambio basado en una activa participación de la población. Se involucraron ONG como CARE y CEMOPLAF, en programas de conservación del medio ambiente y educación para la salud. A futuro el municipio ha previsto la organización de un Parlamento Cantonal. Los éxitos alcanzados lo han convertido en un ejemplo de gestión de este tipo de estructuras administrativas (AME;1996:13 y ss).

Otro ejemplo es el conjunto de actividades para atender la emergencia y la rehabilitación del cantón Paute, provincia del Azuay, como respuesta a la catástrofe de La Josefina, que contó con la participación activa de ONG locales, el municipio, empresarios locales, organizaciones de base e Iglesia Católica.

La coordinación entre ONG, gobiernos locales y otros actores como los empresarios y la iglesia se ve prometedora. Una funcionaria de la AID entrevistada por este estudio afirma: “hemos visto esa fórmula en ocho países, estamos haciendo proyectos que tienen la fórmula gobierno local - ONG, hasta ahora se ha visto un trabajo realmente bueno en ese sentido”.

iii) ONG - Organización indígena - Sector público: La OPS /OMS sistematizó dos experiencias de salud en la Amazonía, en que se ha desplegado un esfuerzo sostenido de coordinación entre la Dirección Provincial de Salud y las organizaciones indígenas del Napo, ya señaladas.

En este mismo ámbito, otra experiencia es la de CESA, con el Centro de Reconversión del Azuay, CREA, y organizaciones campesinas locales en la ejecución de actividades de desarrollo rural, sobre todo dentro del campo de riego.

Las experiencias exitosas de coordinación se dan con niveles del Estado como direcciones provinciales y gobiernos locales. La coordinación con niveles altos del gobierno central es mucho más difícil. Si bien la coordinación es más bien un hecho inusual e incipiente, en tanto que la falta de coordinación es la norma, las experiencias comienzan a multiplicarse.

También la coordinación entre ONG es un proceso activo. Las redes que se han organizado alrededor de una temática y/o dentro de una región geográfica son las que demuestran mejores formas de funcionamiento y posibilidades de respuesta futura. Los casos más destacados son el de Cántaro en el Azuay, que es un consorcio de tipo regional; el Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes; el Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA); la Asociación de Corporaciones de Desarrollo de la Micro empresa (ASOMICRO); el Foro de la Micro empresa; el Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana; la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas; el Foro Popular Urbano; el Consorcio de Agencias de Servicios Populares (COASER); y, el Consorcio “Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables” (CAMAREN) que reúne a ONG nacionales, internacionales e instituciones gubernamentales, lo cual constituye una nueva modalidad de conformación de redes. Recientemente se conformó el Foro de ONG de Salud de Pichincha, en el contexto del proyecto de reforma de dicho sector. En el sector educativo se están dando los primeros pasos para organizar una red de ONG.

## **Debilidades y limitaciones**

### **1) Limitada sistematización de conocimientos y experiencias adquiridas**

Si bien las ONG han adquirido conocimientos y experiencias sobre la superación de la pobreza y han aplicado metodologías no-



vedosas, con excepciones, se observa que tienen una limitada capacidad para sistematizar estos conocimientos y experiencias y, en consecuencia, una reducida capacidad de aprendizaje institucional.

Existen efectos negativos de esta limitación: a) la no transformación de la experiencia en propuestas de política sectorial susceptibles de ser negociadas o compartidas, en forma oportuna, con otros actores sociales y políticos de la sociedad ecuatoriana. b) La pérdida de metodologías y conocimientos que podrían alimentar iniciativas de tipo técnico que amplíen los impactos de las acciones de las ONG. c) Pérdida de oportunidades para participar en el diseño y ejecución de programas de superación de la pobreza, como sucedió en la primera fase de implementación del proyecto FISE. En el caso específico de las ONG de mujeres, Rodríguez, L., (1993:67) señala que la riqueza de las experiencias de estas ONG "ha sido... muy poco sistematizada, evaluada y difundida".

Un argumento para explicar esta limitación es que la mayoría de ONG tiene equipos profesionales pequeños, asignados a un proyecto. El aprendizaje individual que implica la participación en un proyecto, frecuentemente no se traduce en un aprendizaje institucional, de manera que cuando un técnico sale de la institución, algo que tiene una probabilidad alta de ocurrencia, se experimenta una pérdida neta de capacidad institucional. Se considera que la ausencia de un flujo permanente de recursos para mantener equipos estables resta estabilidad y profundidad al trabajo de las ONG. Sin embargo, otros puntos de vista tienden a destacar la ausencia de ausencia de métodos institucionales internos. Los procesos de retroalimentación son frágiles y no existe un manejo sistemático de la información que incide negativamente en la capacidad de mantener niveles constantes de eficiencia y calidad en los resultados.

En síntesis, las ONG producen conocimientos pero lamentablemente estos no son sistematizados y ni asimilados. No son raros los casos de repetición de fracasos bajo el nombre de proyectos pi-

lotos. Esta deficiencia también está asociada con el limitado financiamiento para actividades de sistematización por parte de la cooperación externa, pues aquel se orienta fundamentalmente hacia los productos (resultados de proyectos) y no hacia procesos e insumos que podrían mejorar la calidad de los mismos.

## **2) Resistencias a la coordinación**

Si bien se reconoce como altamente positivas las experiencias de coordinación entre ONG y de éstas con el sector público y con los gobiernos locales, se trata de algo que recién comienza y que enfrenta obstáculos muy fuertes. Para los beneficiarios esto tiene efectos negativos. Al respecto, cabe señalar un ejemplo: para los micro empresarios la limitada coordinación interinstitucional “impide la optimización de los recursos y provoca duplicación de acciones y un magro impacto general” (Grupo de trabajo:1996)

La falta de coordinación es explicada por varias razones. Primero, una corriente importante de ONG se formaron bajo la inspiración de una ideología de izquierda y con una definida orientación hacia el cambio social. El Estado era el representante del orden que había que cambiar. ¿Cómo coordinar entonces? Las reticencias a coordinar con el Estado aún es parte del bagaje institucional de numerosas ONG, pues se considera que hacerlo puede “contaminar” o promover una identificación política con el gobierno de turno. De acuerdo a uno de los entrevistados, esto implica un cierto grado de inmadurez política. Es preciso señalar que de los testimonios se desprende que es una posición objeto de una intensa crítica, pues se considera que solo a través de la coordinación con el Estado y con los gobiernos locales se puede ampliar el impacto de las acciones de las ONG. Segundo, la falta de continuidad en las políticas públicas y el déficit técnico y de credibilidad política del Estado como para promover la coordinación y la colaboración institucional en diversos niveles<sup>3</sup>. Tercero, el burocratismo y la corrupción prevaleciente en

amplios sectores del Estado que entorpece la ejecución de proyectos de desarrollo.

En torno a la coordinación existe un interesante proceso de reflexión, una experiencia es el taller realizado en Cuenca, a fines de 1995, sobre coordinación y cooperación inter institucional, desde la perspectiva del desarrollo regional (Egas:1996:36).

#### RECUADRO 4

##### *Dificultades de coordinación entre ONG*

*“Las dificultades para lograr espacios de coordinación... están marcadas por discrepancias ideológicas, metodológicas y hasta de carácter personal, que han impedido la estructuración de un tejido institucional capaz de enfrentar seriamente el debate, el intercambio de experiencias, la coordinación de trabajos y la posibilidad de generar estrategias comunes frente a las propuestas del Estado...”*

*Lilia Rodríguez (1993:54)*

Los problemas y límites de la coordinación no se presentan únicamente con el Estado, sino entre las mismas ONG, inclusive entre aquellas que comparten temas comunes. Los directores se refieren frecuentemente a competencia y celos institucionales entre ONG, que constituyen un fuerte obstáculo para compartir experiencias de trabajo. La organización de redes, foros y consorcios pasa por altibajos. Esto limita las posibilidades de una mejor representación del sector hacia el Estado y la cooperación internacional. Se dificulta su representación en procesos de más amplio alcance. Basta señalar que los representantes de las ONG en el FISE o en el FODECO no son nombrados por el sector. Existe la opinión que los niveles de coordinación alcanzados entre las ONG ecuatorianas es bastante menor que los observados en Bolivia, Perú y Colombia.

## RECUADRO 5

### Los límites del modelo comunitario

*“ Las donaciones en dinero, máquinas y en forma de personal calificado, hicieron posible empezar las actividades sin costos financieros y con bajos gastos de personal. La casi ausencia de estos costos hizo la producción barata y competitiva....las regulares y siguientes donaciones, el apoyo técnico gratuito y la falta de una responsabilidad personal para la productividad y rentabilidad de las empresas, han contribuido a una actitud que denominamos ‘facilismo’. Esa actitud lleva a una producción ineficiente y a una comercialización deficiente... la rentabilidad todavía depende en parte de las donaciones y la asistencia técnica gratuita.*

*(En) el ‘modelo’ comunitario, en el cual la organización es dueña de la actividad, y las utilidades son dispuestas por la organización, se corre el riesgo,..., de que la gente pierda la confianza en el sistema cuando no se sienta los beneficios de éste. Por ej., en el caso de que la organización ‘consume’ una gran parte de estos fondos para su propia existencia o cuando se invierten (pierden) en actividades no rentables.*

*Esa situación hace necesario una revisión de la capacidad gerencial de las organizaciones y de las empresas, y de la política sobre cómo reinvertir y utilizar las utilidades”*

*(Bloemkolk y Salinas;1994,64 y ss).*

### 3) Enfoque de desarrollo que ignora la importancia del mercado

Una debilidad señalada por los directores de ONG, vinculadas a proyectos de desarrollo rural, es que los enfoques participativos, solidarios y comunitarios que se utilizaron en el pasado no otorgaron la suficiente importancia a las oportunidades que brinda el mercado para el desarrollo de los grupos pobres: estos fueron pensados como espectadores pasivos, en lugar de ser actores con derechos (Tonello:1996).

La identificación de esta debilidad por parte de las mismas ONG es de gran importancia, pues implica una crítica al modelo teórico en que muchas basaron sus acciones de desarrollo: extrema ideologización de los problemas y de las soluciones; excesiva idealización de las perspectivas comunitarias y organizativas, y; acciones paternalistas, gracias a los esquemas de financiamiento existentes en el pasado, frecuentemente promovidos por la cooperación internacional.

## RECUADRO 6

### El condicionamiento externo de las temáticas

*En ocasiones “vienen con el proyecto diseñado”.*

**FEPP**

*...lo más crítico es percibir bien cuál es el gusto del donante y consolidarlo con los intereses de la organización”.*

**FUNDAGRO**

*El problema central es que se actúa sobre proyectos ... pre definidos externamente*

**CAAP**

#### 4) Condicionamiento externo de temáticas

Una debilidad de las ONG es la limitada autonomía para fijarse líneas de acción. Estas están supeditadas a las prioridades de las fuentes de financiamiento, dado que no tienen recursos propios.

#### 5) Limitada capacidad para formular propuestas alternativas concretas y deficiencias técnicas en la preparación de proyectos

Existen deficiencias en la formulación de proyectos: de 182 solicitudes presentadas al Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo,

apenas 35 serán aprobadas, las demás son: “incoherentes, inconsistentes, duplicadas y faltas de energía”, informa uno de los entrevistados.

Por otra parte, en determinadas ONG, la denuncia o la oposición no siempre está acompañada de la preparación de propuestas concretas y alternativas de solución para Estado, las comunidades y el sector privado. Esta debilidad está ligada a limitaciones de financiamiento para emprender investigaciones y experiencias prácticas, que tienen un tiempo de maduración que frecuentemente supera los plazos de apoyo y las prioridades pragmáticas de la cooperación.

## **6) Relación con los beneficiarios**

La relación que han establecido las ONG con los grupos de población con los que y para los que trabajan es “interesante” para los observadores externos a las ONG. Sin embargo, consideran que esta relación debe “profesionalizarse” y ser materia de procesos de sistematización y reflexión crítica, pues no es ajena a prácticas paternalistas y clienterales<sup>4</sup>.

## **SECTORES DE INTERVENCION**

### **1. Especialización por sectores de intervención**

Es frecuente escuchar que las ONG ecuatorianas hacen “de todo un poco para sobrevivir”, que son “todólogas”, es decir procuran participar en aquellos sectores de actividad en que pueden encontrar recursos que, por lo general, son de origen externo. No procuran especializarse ni en el sector, ni en el tipo de actividad (servicios, capacitación, asistencia técnica, etc.). La información disponible en el SIOS permite tener un visión más acertada y realista sobre los sectores de actividad de las ONG.

El SIOS define ocho sectores de trabajo de las ONG: 1. Cultura y Arte. 2. Ciencia y Tecnología. 3. Derechos Civiles. 4. Educación. 5. Medio ambiente. 6. Producción e Ingresos. 7. Salud. 8. Servicios Básicos. Un primer aspecto relevante es que un 24 por ciento de las ONG realizan sus acciones en uno solo de los sectores de actividad señalados.

**Tabla 3**  
**Número de ONG según Número de Sectores en que Trabajan**

Número de Sectores de Trabajo	Número de ONG	%
1. Un sector	140	24%
2. Dos sectores	148	26%
3. Tres sectores	135	23%
4. Cuatro sectores	77	13%
5. Cinco y más	75	13%
Total	575 (*)	100%

(\*) 9 ONG no reportaron información

Fuente: SIOS, 1996.

Las ONG que trabajan simultáneamente en dos sectores constituyen el 26 por ciento de las registradas en el SIOS. Un 23 por ciento trabaja en tres sectores de actividad (Tabla 3).

La imagen de “todólogas” que tienen algunos críticos de las ONG no encuentra, en consecuencia, un asidero empírico, pues el 73 por ciento ejecuta acciones entre uno y tres sectores de actividad, por lo general complementarios. Este grupo de ONG tiene el setenta por ciento del presupuesto del sector (Tabla 4).

**Tabla 4**  
**Presupuesto Anual de ONG,**  
**según Número de Sectores en que Trabajan**

Número de Sectores de Trabajo	Presupuesto Anual USD\$	%
1. Un sector	5.460.827	8%
2. Dos sectores	10.413.428	15%
3. Tres sectores	32.125.002	47%
4. Cuatro sectores	11.572.672	17%
5. Cinco sectores	2.245.462	3%
6. Seis sectores	6.530.165	9%
7. Siete sectores	485.507	1%
8. Ocho sectores	38.082	0%

Fuente: SIOS, 199

**ONG que trabajan en un solo sector:** las más numerosos son las especializadas en el sector salud, seguidas por las que se orientan a programas productivos y de generación de ingresos, educación, medio ambiente y derechos civiles (Tabla 5).

**ONG que trabajan en dos sectores:** las actividades en educación formal e informal están presentes en el 51 por ciento de casos. El grupo más numeroso combina educación con salud, 20 por ciento. Le siguen en importancia medio ambiente y producción; derechos civiles y educación; educación y medio ambiente; educación y producción; educación y cultura. (Tabla 6).



**Tabla 5**  
**ONG que Trabajan en un Sector**

Sector De Trabajo	Número	%
Salud	52	37%
Producción y Generación De Ingresos	26	19%
Educación	24	17%
Medio Ambiente	15	11%
Derechos Civiles	13	9%
Cultura y Arte	7	5%
Ciencia y Tecnología	3	2%
<b>TOTAL</b>	<b>140</b>	<b>100%</b>

Fuente: SIOS, 1996

**Tabla 6**  
**Número de ONG que Trabajan en dos Sectores**

Sector de Trabajo	Número	%
Cultura y Educación	10	7%
Derechos Civiles y Educación	15	10%
Educación y Medio Ambiente	11	7%
Educación y Producción	10	7%
Educación y Salud	29	20%
Medio Ambiente y Producción	17	11%
Otras Combinaciones	56	38%
<b>Total</b>	<b>148</b>	<b>100%</b>

Fuente: SIOS, 1996

**ONG que trabajan en tres sectores:** la combinación más frecuente es: derechos civiles, educación y salud. Le siguen en importancia aquellas que trabajan en: educación, producción e ingreso y salud. También es relevante el número de aquellas que realizan acciones simultáneas en educación, medio ambiente y producción. Al igual que en los casos anteriores, la educación no formal es un eje importante en las actividades de las ONG.

**ONG que trabajan en cuatro y más sectores:** un 13 por ciento de ONG trabajan en cuatro sectores y otro 13 por ciento en 5 sectores y más.

Un alto nivel de especialización sectorial es muy difícil desarrollar dada la forma como opera el financiamiento externo, la demanda de los propios beneficiarios y las características de la pobreza. No hay que descartar la existencia de enfoques de tipo integral e intersectorial que guían las intervenciones. El razonamiento institucional parecería ser: “si hacemos educación, por qué no también hacer algo en medio ambiente, si la oportunidad y la necesidad existen”. En cierta forma, las ONG han recorrido, en parte, lo que Jordán (1996:27) denomina “el sendero de lo interdisciplinario y de encadenamientos sectoriales”.

Es interesante mencionar que las instituciones nuevas se ubican en los dos extremos de especialización, en tanto que las más consolidadas operan en una combinación de dos y tres sectores. Se evidencia una estrategia institucional que generalmente implica el inicio de actividades en un solo sector, para luego, conforme las posibles líneas de financiamiento, ofertar servicios en otros sectores.

## **2. Especialización por tipo de actividades**

El SIOS establece quince posibles acciones que realizan las ONG, como prestación de servicios, asistencia técnica, ayuda financiera, capacitación, planificación, diseño y evaluación de proyectos,

etc. Con independencia del sector en que trabajan, las ONG sí “hacen de todo un poco”. Es difícil encontrar una ONG que tenga un nivel de especialización tal que haga exclusivamente capacitación en salud, o exclusivamente asistencia técnica o investigación en educación.

Sin embargo, existen cierto patrones de preferencia institucional: las ONG que hacen salud se orientan, en promedio, más a la capacitación y a la prestación de servicios (Tabla 7). En tanto que la asistencia técnica y capacitación caracteriza más a las que trabajan en medio ambiente, y en el sector de ciencia y tecnología. Si bien actividades de capacitación realizan todas, es un labor significativa en las que se dedican a producción, generación de ingresos y educación. Una visión de conjunto sobre la combinación de sectores y actividades de las ONG consta en la Tabla 8.

Aunque cuando se refirió a los tipos de ONG se habló de las diferencias que existen entre las ONG operativas y las de abogacía; se debe mencionar que, en la práctica, en el caso del Ecuador, no se observa una marcada especialización dentro de estos campos. Lo que existe es una combinación de ambos tipos de actividades. La asignación de una mayor o menor importancia a tal tipo de acciones, depende de los aspectos coyunturales de política interna y de las posibilidades de financiamiento.

**Tabla 7**  
**Tipos de Actividad de las ONG por Sectores de Intervención**

Tipo De Acción	Cultura y Arte	Ciencia y Tecnología	Derechos Civiles	Educación	Medio Ambiente	Producción Ingreso	Salud	Servicios Básicos	S/D
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
<b>Prestación Servicio</b>	32.4	34.1	46.5	44.4	32.5	34.1	55.5	41.9	11.1
<b>Asistencia Técnica</b>	38.7	63.4	48.7	51.5	63.2	60.6	52.7	60.5	
<b>Ayuda Financiera</b>	9.9	12.2	12.8	13.5	11.0	19.5	16.0	15.1	
<b>Ejecución Proyectos</b>	54.1	61.8	47.1	49.4	61.7	58.1	47.0	67.4	11.1
<b>Capacitación</b>	69.4	74.0	76.5	80.7	76.6	82.5	76.2	77.9	22.2
<b>Investigación</b>	49.5	65.0	44.9	49.4	57.4	43.9	40.2	46.5	11.1
<b>Política y Planificación</b>	18.0	26.0	15.5	14.0	22.0	14.6	10.3	19.8	
<b>Diseño y Evaluación</b>	24.3	35.0	27.8	28.1	35.9	33.3	26.0	38.4	11.1
<b>Coordinación</b>	18.9	23.6	32.1	25.4	26.8	21.5	27.4	24.4	
<b>Comunicación</b>	15.3	18.7	14.4	12.0	14.8	8.9	12.8	8.1	
<b>Gerencia Social</b>	12.6	14.6	16.0	12.3	16.7	15.0	10.3	15.1	11.1
<b>Informática</b>		0.8	0.5				0.4		
<b>Materiales Educativos</b>			0.5						
<b>Promoción</b>	0.9								
<b>S/D</b>	2.7	2.4	2.7	1.5	1.0	1.2	0.7	2.3	

Fuente: SIOS, 1996

**Tabla 8**  
**Tipología de ONG por Sectores y Actividades**

Típos	Característica	Subtipo	Número	Porcentaje
<b>Tipo 1</b>	Trabajan en un sector y realizan una actividad	1. Salud 2. Cultura	45 76	10% 17%
<b>Tipo 2</b>	Trabajan en un sector y realizan varias actividades	Salud: servicios y capacitación	55	12%
<b>Tipo 3</b>	Trabajan hasta en tres sectores y realizan varias actividades	1. Salud, educación, servicios básicos 2. Ciencia y tecnología, medio ambiente, cultura 3. Medio ambiente, producción	58 46 78	13% 10% 17%
<b>Tipo 4</b>	Trabajan en cuatro y cinco sectores y realizan actividades múltiples.	1. Medio ambiente, ciencia y tecnología, producción, servicios básicos, cultura 2. Ciencia y tecnología, medio ambiente, educación, producción derechos civiles, servicios básicos	53 20	12% 4%
<b>Tipo 5</b>	Todólogas		22	5%
<b>TOTAL (*)</b>			453	100%

(\*) En 131 casos de ONG no se dispuso de información sobre sectores y actividades, de manera que no ingresaron en la clasificación, de allí la discrepancia del total de esta tabla con el de otras.

FUENTE: SIOS, 1996



## *Capítulo 4*

# **FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS**

Se estima que las ONG tienen un presupuesto anual de USD\$ 68.8 millones de dólares. Esta cifra no incluye los recursos directamente invertidos por las ONG internacionales, ni por organismos como la Junta de Beneficencia y la Iglesia<sup>5</sup>. El 49 por ciento de las ONG tiene un presupuesto anual inferior a USD\$ 25 mil; el 77 por ciento de ellas opera con presupuestos menores a los USD\$ 100 mil. De esto se puede concluir que la gran mayoría de las ONG ecuatorianas son instituciones pequeñas y con un radio de acción limitado. Solamente el 7 por ciento de estas instituciones disponen de presupuestos superiores a los USD\$ 500 mil anuales (Tabla 9).

Las ONG ecuatorianas tienen las siguientes fuentes de financiamiento: 1) La principal es la cooperación bilateral y la de ONG internacionales cuyos fondos provienen de grupos de acción solidaria localizados en los países desarrollados. 2) Recursos propios provenientes de la prestación de servicios y de activos institucionales. 3) Contratos con el Estado para la ejecución de proyectos, especialmente aquellos financiados con recursos de la cooperación multilateral y bilateral. 4) Otras fuentes de financiamiento eventual como fue la compra de deuda externa (debt swap) entre 1986 y 1992. Los recursos obtenidos por las ONG no son de libre disponibilidad. Solamente pueden ser gastados en base a presupuestos aprobados y, casi siempre, están sujetos a auditorías realizadas por los propios donantes o de carácter externo.

Si bien se denominan fundaciones, muy pocas ONG se crean legalmente como tales, es decir con un patrimonio inicial propio

orientado a financiar sus actividades. Como se mencionó anteriormente, en los últimos años, diversas empresas de carácter financiero principalmente, han optado por esta alternativa para involucrarse en actividades de desarrollo social.

**Tabla 9**  
**Número de ONG**  
**según Rango de Presupuesto Anual**

Rango de presupuesto USD\$	Número	%
<b>1-25.000</b>	191	49%
<b>25.001-50.000</b>	56	14%
<b>50.001-100.000</b>	54	14%
<b>100.001-250.000</b>	44	11%
<b>250.001-500.000</b>	19	5%
<b>500.001-1.000.000</b>	12	3%
<b>Mas de 1.000.001</b>	15	4%
	391(*)	100%

(\*) Este total no coincide con las 584 ONG registradas en el SIOS, pues 193 no reportaron información sobre sus presupuestos

Fuente: SIOS (1996)



## 1. Fondos de la Cooperación Internacional y el Estado

Un reducido porcentaje del financiamiento de la cooperación multilateral, canalizado a través del Gobierno Ecuatoriano, se invierte por intermedio de las ONG. De acuerdo al Banco Mundial: "De los USD\$215 millones de dólares, provenientes de la cooperación externa negociados por el gobierno, para el período 1989-92, menos del 6% fue destinado para las ONG, cerca de USD\$3 millones por año" (Banco Mundial;1994:42). Este nivel de participación se encuentra por abajo del promedio de América Latina, que es de alrededor del 12 % (Bombarolo y Pérez;1992).

La participación de las ONG en programas a cargo del Estado, como el FISE, es aún reducida, pues, apenas el 2.7 de la inversión total realizada por dicho programa fue hecha a través de las ONG; aunque las propuestas presentadas por estas instituciones representaron el 12.1 por ciento de las solicitudes (DYA;1996:62 y 64).

Para 1994, de los USD\$ 207.4 millones de dólares aportados por diversas fuentes de financiamiento para el sector micro empresarial, las ONG tuvieron acceso a USD\$ 10 millones, lo que representa únicamente el 4.8 por ciento de los recursos disponibles (Grupo de trabajo;1996:16).

Es probable que la participación de las ONG en el uso de estos recursos se haya incrementado en los últimos años, debido sobretudo al interés creciente de los organismos internacionales por convertir a las ONG en "socios" importantes de sus programas<sup>6</sup>. De acuerdo a un funcionario de AID, alrededor del 70 por ciento de sus recursos se canalizan actualmente a través de las ONG.

Desde 1990, en coordinación con el Gobierno Nacional, varios organismos bilaterales han constituido nuevos mecanismos de financiamiento que privilegian el trabajo con ONG y la adopción de nuevas reglas para acceder y utilizar los recursos de manera más efi-

ciente, como el Fondo Ecuatoriano Canadiense de Desarrollo - FECD- y el Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo -FOES-.

## **2. Recursos propios de las ONG**

En los últimos años las ONG ecuatorianas, enmarcándose en una corriente ya existente en América Latina, han iniciado acciones tendientes a incrementar el porcentaje de sus recursos propios (Varios;1993:sp). La búsqueda de niveles significativos de autofinanciamiento constituye una meta institucional actual de varias de las principales ONG ecuatorianas. La búsqueda para constituir su patrimonio institucional también ha empezado a ser uno de los retos planteados por las ONG.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, la contribución con recursos propios de las ONG (activos institucionales y venta de servicios) al financiamiento de sus presupuestos fluctúa entre un 20 y un 65 por ciento. Un caso destacado es el del Centro Médico de Orientación y Planificación Familiar, CEMOPLAF, que actualmente autofinancia entre el 60 y el 65 por ciento de su presupuesto anual (CEMOPLAF;1995,2).

## **3. Otras fuentes de financiamiento**

Entre agosto de 1988 y agosto de 1992, funcionó el programa de conversión de deuda externa implementado por Gobierno Nacional, que alcanzó USD\$ 150 millones y que se constituyó en una importante fuente de financiamiento para algunas ONG locales<sup>7</sup>. El 68 por ciento de estos recursos fueron hacia la Conferencia Episcopal Ecuatoriana y otras instituciones vinculadas con la Iglesia Católica, como el FEPP<sup>8</sup>. También participaron en este programa otras ONG como Fundación Natura y la Fundación Esquel - Ecuador.

Dentro del campo de la micro empresa, una fuente alternativa de financiamiento fue la emisión de cartas de crédito a nombre de

ONG locales, las que podían acceder a préstamos en instituciones financieras hasta por los montos totales de dichas emisiones. Este mecanismo puede ser implementado únicamente con ONG calificadas dentro de las entidades bancarias formales. Estos instrumentos de financiamiento fueron puestos en práctica principalmente por la Fundación Ecuatoriana de Desarrollo (FED) y la Fundación Eugenio Espejo, con el apoyo de Acción Internacional y Catholic Relief Services (CRS).

#### **4. Algunas reflexiones sobre el financiamiento de las ONG**

1) Existe el planteamiento generalizado de que los recursos para el desarrollo que se invierten en el Ecuador han disminuido. Sin embargo, no existe en el país ningún dato oficial que permita confirmar lo dicho. Por su parte, las ONG tampoco tienen información concreta que permita establecer con precisión cómo han evolucionado los recursos de cooperación en el último quinquenio. La apreciación no deja de ser confusa. Fuentes externas a las ONG locales señalan, que las ONG únicamente estarían accediendo a un porcentaje de entre 10 y 20 por ciento de los recursos disponibles. El problema central sería la falta de información para acceder a los fondos y/o la existencia de obstáculos a la participación de las ONG, tanto de actores externos a ellas, como de ellas mismas. A manera de ejemplo de esta limitación, se puede mencionar que, en el marco del programa de conversión de deuda para inversiones sociales, se aprovechó menos del 50 por ciento del potencial (Acosta, A.;1993:92).

2) Si bien el Ecuador ha dejado de ser una área prioritaria de trabajo para algunas instituciones cooperantes, se sigue manteniendo un flujo significativo de fondos. Lo que si se observa, es una reducción del financiamiento proveniente de fuentes “tradicionales y fáciles”; y, un cambio en las condiciones de negociación y en las prioridades de las acciones de desarrollo.

No todas las ONG han podido ajustar sus esquemas de funcionamiento a la nueva situación. Los cambios en el financiamiento afectan sobre todo a las ONG de menor desarrollo, que en ciertos casos, hasta corren el riesgo de desaparecer. Por otro lado, estos cambios están promoviendo una reflexión crítica del funcionamiento tradicional de las ONG y la búsqueda de nuevas definiciones sobre el rol de dichas instituciones, su relación con el entorno, así como sobre las metodologías y productos de trabajo. Las nuevas exigencias las obliga a redefinir los procesos de identificación, diseño y ejecución de proyectos para los cuales no siempre están suficientemente preparadas.

Un cambio importante en las condiciones del financiamiento está relacionado con la cada vez más extendida práctica de obligar a que los gastos fijos o al menos parte de ellos sean asumidos por las ONG locales, como forma de establecer fondos de contraparte de las propias instituciones.

## RECUADRO 7

### Los efectos del viraje en la cooperación

*“A la gran mayoría de ONG le golpeó el viraje general de la cooperación: hemos pasado de un tema de donación a un tema de inversión, ahí las cosas cambiaron”.*

*Fernando García. FECD*

## RECUADRO 8

### Los micro empresarios y las ONG

*Muy pocas ONG cuentan con capitales de base iniciales para su gestión y con metodologías sostenibles. Dependen casi exclusivamente de la donación internacional, por lo que su qué hacer se convierte en una búsqueda permanente de recursos para el sustento institucional, antes que en un planteamiento de aporte al desarrollo del sector.*

*Grupo de trabajo (1996)*

3) Son importantes los esfuerzos en los que se están involucrando las ONG para afrontar los retos de las nuevas condiciones de financiamiento y para buscar fuentes alternativas tendientes a alcanzar niveles significativos de autofinanciamiento. Sin embargo, todavía dependen fuertemente del apoyo externo, lo que les hace extremadamente sensibles y frágiles a factores sobre los que no tienen control. La existencia de recursos abundantes en los 60 y 70 fomentó un modelo institucional ligado a “lo fácil” cuyas características son bajos niveles de eficiencia, eficacia y calidad; limitada capacidad auto financiera, altos costos fijos, proyectos con resultados discutibles o insignificantes, falta de austeridad y renuncia a la “creatividad” para buscar nuevas formas de financiamiento desde las capacidades internas de las instituciones (Tonello, J.;1995:3).



## *Capítulo 5*

# **RECURSOS HUMANOS**

### **1. Una visión cuantitativa**

De acuerdo al SIOS, 10.634 personas trabajan en las 584 ONG consideradas para este estudio, entre directivos, técnicos y personal administrativo. El 70 por ciento de este personal es remunerado, el resto es voluntario.

El número de técnicos empleados es de 6.344 que corresponde al 59.6 del empleo en ONG. Prácticamente la mitad de las ONG tiene 6 técnicos por institución y un presupuesto anual por técnico de apenas USD\$ 1.356 al año, lo que representa un promedio de USD\$ 113 al mes. Se trataría de técnicos que desarrollan actividades en las ONG en forma parcial y cuya principal fuente de ingreso no es el trabajo en estas organizaciones. Esto evidencia que un número alto de ONG se mantiene en una especie de letargo en espera de recursos externos que les permita sobrevivir. Es una situación institucional frágil e inestable, que rompe la creencia generalizada de que las ONG, son depositarias de ingentes recursos para sus actividades (Tabla 10).

**Tabla 10**  
**Número y Porcentaje de Técnicos según Rango de Presupuesto**

Rango de Presupuesto USD\$	% de ONG	Número de Técnicos	%	Número Promedio de Técnicos por Institución	USD\$ Anuales de Presupuesto por Técnico
1-25000	49	1.109	17.50%	6	1,356
25001-50000	14	663	10.50%	12	2,685
50001-100000	14	475	7.50%	9	7,085
100001-250000	11	575	9.10%	13	11,201
250001-500000	5	394	6.20%	21	15,925
500001-1000000	3	209	3.30%	17	38,231
Mas de 1000001	4	1.411	22.20%	94	29,440
s/d		1.508	23.80%	8	
<b>TOTAL</b>		6.344	100.00%		

FUENTE: SIOS, 1996



## **2. Evaluación cualitativa**

Los directores de ONG entrevistados destacan como una de las principales fortalezas institucionales las características de los recursos humanos que disponen, por las siguientes razones:

1) El alto nivel de compromiso, motivación y espíritu de servicio que tienen los funcionarios técnicos y administrativos de las ONG.

2) El adecuado conocimiento de los contextos socioeconómicos y culturales en que trabajan, así como el manejo técnico de las temáticas y metodologías.

3) Su capacidad de establecer contactos y relaciones directas con las organizaciones y sectores sociales con quienes trabajan; con autoridades gubernamentales locales; con otras ONG y las entidades de la cooperación internacional.

Sin embargo, actualmente las ONG locales enfrentan distinto tipo de problemas con sus recursos humanos:

1) Dificultad para encontrar en el mercado profesionales que dispongan de un perfil basado en un adecuado equilibrio entre capacidad técnica y mística de trabajo, que les permita responder en forma eficiente a los nuevos retos institucionales. Buena parte de los antiguos técnicos de desarrollo se formaron en la experiencia práctica del diseño y la ejecución de proyectos. Sin embargo, los cambios operados en el entorno requieren de una formación y capacitación académica más rigurosa.

2) Limitada capacidad institucional para contratar y mantener a personal altamente calificado debido a las restricciones que también afecta a las fuentes financieras, así como a la escasa disponibilidad de recursos propios por parte de las mismas ONG. Esto afecta incluso a las ONG más consolidadas.

## RECUADRO 9

### La escasez de recursos humanos calificados

*...hay un factor problemático para todas las cosas que hacemos: es la escasez de cuadros calificados. Nuestro equipo es muy solvente, pero el rato que queremos ampliarlo nos encontramos con serios problemas. Es una combinación entre capacitación y formación suficiente, desde un punto de vista técnico, con mística. Tu encuentras jóvenes muy capaces ...pero no tienen mística. Entonces no hay un recambio generacional... están pensando en otra cosa...*

*Diego Carrión CIUDAD*

*Es un tema bastante delicado, es uno de los puntos más frágiles. Nosotras tenemos personal formado que en el mercado se podría cotizar mucho mejor de lo que nosotros pagamos. Ese personal está aquí porque ha sido formado por el CEPAM, pero sabemos que cualquiera de las personas que sale de aquí tiene mejores posibilidades... la cuestión de consultoría es atractiva en términos personales, pero no en términos institucionales por que la gente se va... y la institución se debilita*

*Miryam Ernst, CEPAM*

*La falta de fondos suficientes, de allí se derivan las mayores debilidades, y una de ellas es que no se puede cubrir personal técnico.*

*Anunziata Valdéz, Fundación María Guare*

*Desde la perspectiva de quienes trabajan con micro empresarios, se señala que las ONG que trabajan en el sector carecen de recursos humanos "debidamente capacitados y adiestrados en este qué hacer y sus posibilidades de hacerlo tropiezan en parte con limitaciones de carácter financiero"*

*(Grupo de Trabajo, 1996)*

3) Una de las carencias que empieza a ser reconocida por las ONG es la falta de personal especializado dentro de los campos de la gerencia y administración institucional.

4) El limitado nivel de comunicación e intercambio de experiencias entre el personal de las ONG ha empobrecido los procesos de aprendizaje.

5) Las características del financiamiento externo y la búsqueda de resultados inmediatos por medio de los proyectos han inducido al activismo del personal de las ONG, lo que ha determinado pocas posibilidades para sistematizar sus experiencias de trabajo.

6) La contratación temporal del personal para proyectos específicos, por un lado, debilita el interés de las ONG para promover procesos sostenidos de formación y capacitación; y, por otro, provoca la pérdida de una perspectiva institucional por parte de sus miembros. Sin embargo, se reconoce que esta es la forma de contratación dominante en los momentos actuales en el país, que responde a los cambios operados en los mecanismos de financiamiento externo. Esto es visto por las ONG como un problema de difícil solución y que origina tensiones institucionales. Esta situación puede estimular la búsqueda de nuevas alternativas de organización de las ONG.

Desde el entorno institucional que rodea a las ONG, la evaluación que se hace de los recursos humanos que trabajan en estas instituciones es altamente positiva en términos de la mística, el compromiso y el contacto directo que mantienen con los beneficiarios.

La cooperación internacional considera que las ONG constituyen mecanismos válidos para la implementación de proyectos y programas de desarrollo; sin embargo, reconoce que existen limitaciones:

1) El voluntarismo continúa siendo dominante sobretodo dentro de los aspectos de gerencia institucional y de proyectos

Una área crítica es la falta de gerentes de ONG, pues el perfil de quienes manejan estas instituciones no siempre se ha adecuado a los requerimientos y nuevos enfoques de gestión y administración institucional. Quienes han desempeñado funciones directivas en las ONG han respondido más a un perfil intelectual - humanista. En su trabajo diario han debido combinar sus actividades de carácter técnico con las de gestión interna y externa de la entidad. En algunos casos, esto ha promovido un funcionamiento informal de las ONG, expresado en la falta de normas y procedimientos administrativos, ausencia de una división del trabajo y falta de una perspectiva de carácter estratégico.

También existen dificultades para encontrar técnicos competentes que diseñen, ejecuten, realicen el seguimiento y evaluación de los proyectos, desde la perspectiva de la sustentabilidad, la recuperación de costos, la eficiencia, la eficacia y la calidad de los productos y servicios que las ONG ofrecen.

2) Unicamente las ONG más grandes están en capacidad de mantener programas de capacitación técnica y de gestión para sus recursos humanos. Las más pequeñas carecen de esta posibilidad, pues funcionan en base a una estrategia de sobrevivencia, de lo cual surge la imagen de que el sector no ha definido una política orientada a mejorar la calidad de sus recursos humanos.

## Capítulo 6

# RELACION DE LAS ONG CON LOS BENEFICIARIOS<sup>9</sup>

*¿En qué medida los proyectos son resultado  
de la participación de los beneficiarios?  
Esa es una pregunta que siempre nos hacen...*

*Entrevista a Myriam Ernst, Directora de CEPAM*

### **1. Grupos sociales y organizaciones con los que trabajan**

Las ONG ecuatorianas se relacionan con un amplio espectro de sectores sociales y de organizaciones populares, tanto rurales como urbanas. De acuerdo al SIOS, el 41 por ciento de las ONG orienta sus acciones hacia la población en general con proyectos productivos (16 por ciento), medio ambientales (15 por ciento) y una combinación de éstos con los de ciencia y tecnología y provisión de servicios básicos (10 por ciento). El 27 por ciento de las ONG ecuatorianas trabaja con sectores poblacionales específicos como: niños, mujeres, ancianos, población especial y grupos marginales.

Las organizaciones de base también han constituido un campo privilegiado de trabajo de las ONG, tanto desde la perspectiva de promover procesos de organización de grupos específicos de población (mujeres, pobladores urbanos, campesinos, indígenas, productores agrícolas) como del fortalecimiento de las organizaciones ya existentes (Tabla 11).

**Tabla 11**  
**Número de ONG por Población Beneficiaria y Sectores de Actividad**

Beneficiarios	Sectores de Actividad	No.	%
Población en general	Producción	81	16%
	Medio Ambiente	74	15%
	Medio Ambiente, Producción, Ciencia y Tecnología, Servicios Básicos	49	10%
Universitarios, Líderes, Empresarios, Organizaciones de Base, Grupos Étnicos	Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente, Servicios Básicos, Educación, Producción, Cultura, Derechos Civiles	24	5%
Líderes Comunitarios, Organizaciones de Base, Grupos Étnicos, Sectores Marginales, Mujeres, Jóvenes y Niños	Medio Ambiente, Producción, Ciencia y Tecnología, Educación, Servicios Básicos	56	11%
Familia, Tercera Edad, Mujeres, Jóvenes, Niños, Organizaciones y Grupos Étnicos	Educación, Derechos Civiles, Servicios . Básicos y Salud	82	17%
Niños, Jóvenes, Mujeres, Población Especial, Tercera Edad, Familia, Sectores Marginales	Prioritariamente Salud y Derechos Civiles	132	27%
Total (*)		498	100%

(\*) En 86 casos de ONG no se dispone de la información sobre beneficiarios, de manera que no ingresaron en la clasificación.

Fuente: SIOS, 1996.

## 2. La participación como objetivo institucional

La participación, como concepto y estrategia, es por lo menos en teoría, el eje que articula las relaciones de buena parte de las ONG y las poblaciones con las cuales trabajan. Difícilmente se puede encontrar una ONG de desarrollo, que no haga una expresa mención a la participación de los beneficiarios en los programas y proyectos, así como en procesos sociales más amplios, como parte central de su misión institucional y de las estrategias de ejecución de los proyectos; independientemente, de que tales planteamientos se lleven a la práctica. La promoción de procesos participativos se ha convertido en un rasgo institucional característico de las ONG de desarrollo, en contraste con las iniciativas estatales, por lo general reacias a la participación de los beneficiarios, o con serias limitaciones para incorporar en sus programas este tipo de procesos y llevarlos efectivamente a la práctica.

Rifkin, et al (1988) señala que las diversas definiciones de participación contienen tres elementos comunes: 1) la participación implica una actitud activa de las comunidades o de las poblaciones frente a los problemas y a las soluciones. La participación es incompatible con una actitud pasivo - receptiva; 2) la participación implica la posibilidad de elegir entre diversas alternativas o posibilidades, lo cual hace referencia explícita a derechos. Rodríguez L (1993) en su definición de participación refuerza esta característica del concepto, señala que es un "proceso cuyo fin es generar modificaciones en las relaciones de poder", es decir, "entraña un sentido democratizador en la gestión del desarrollo y es un elemento crucial en la construcción de una ciudadanía y de una cultura política democrática"; 3) por último, la participación supone la posibilidad de que las decisiones en torno a alternativas puedan llevarse a la práctica. En base a estos elementos la participación comunitaria puede ser entendida como un proceso social por el cual grupos sociales específicos con necesidades de vida insatisfechas, que viven en áreas geográficas

cas definidas persigue activamente identificar esas necesidades, tomar decisiones y establecer mecanismos para satisfacer esas necesidades (Rifkin, et al, 1988, 933).

La importancia que adquiere la participación en las ONG no se limita a una opción metodológica nacida de un acto de buena conciencia frente a los potenciales beneficiarios de sus acciones. Es, ante todo, una respuesta al tipo de relaciones con el entorno y a su génesis institucional. Las ONG forman parte del complejo de instituciones de la sociedad civil, no son la sociedad civil, ni la representan como, de manera equivocada se asume con frecuencia. Tienen una especificidad definida en sus objetivos institucionales, que las diferencia de otros actores de esa sociedad, pero esencialmente son parte de ésta y, en consecuencia, tanto en términos jurídicos, como políticos están en condición de igualdad con esos otros actores. Esto no quiere decir que no puedan establecer con éstos, en determinadas circunstancias, relaciones de poder. Contrariamente, ocurre con frecuencia, que se establezca una relación de poder entre ONG, comunidades y organizaciones.

A diferencia del Estado, que puede resolver la ejecución de una acción de desarrollo prescindiendo de la opinión, intereses y necesidades de la población beneficiaria, las ONG están, implícita o explícitamente, obligadas a negociar con las poblaciones con las que desean o con las que intentan trabajar. De manera cada vez más frecuente, las relaciones entre ONG y comunidades implican acuerdos tácitos o explícitos con la población, no sólo el ingreso de una ONG a determinada zona, sino que su presencia, una vez aceptada, se renueva en base a una evaluación, generalmente tácita, de los logros de sus acciones y del tipo de relación establecida con los beneficiarios. En caso de conflicto una ONG puede ser obligada a salir de una comunidad, con o sin razón. Las comunidades, por pobres que sean, tienen recursos para replantear las relaciones establecidas.



Por una u otra vía, formal o informalmente, las ONG deben someterse a mecanismos de rendición de cuentas ante los beneficiarios y ante las fuentes financieras y este es un factor que impulsa los procesos participativos. El involucramiento de los beneficiarios en los procesos y de las ONG en la vida de las comunidades crea las condiciones para que fluya información, se tomen decisiones de manera conjunta y se establezca un criterio de co-responsabilidad en las decisiones. Se trata de una participación en dos direcciones: la participación de la comunidad en el programa o proyecto y participación de la institución, programa o proyecto en la vida de la comunidad, la organización o las personas<sup>10</sup>.

“Un enfoque participativo espera un grado significativo de independencia por parte de la gente” sostiene Uphoff (1995). Esta es una condición previa a la relación entre ONG y población potencial beneficiaria. En el caso del Estado, del partido en el poder o de la burocracia pública este “grado significativo de independencia” no existe y es preciso crearlo. Más, hacerlo implica no solo ceder poder, sino poner en el tapete la legitimidad de determinadas acciones del Estado y de aquellos que lo controlan. En medio de una situación en que los recursos son escasos, las acciones de desarrollo, especialmente si cuentan con recursos externos, son miradas como oportunidades de rehacer las lealtades políticas con las poblaciones más afectadas por la misma crisis y esto generalmente implica ver a las acciones de desarrollo como mecanismos que proporcionan réditos, de tipo clientelar, por el potencial control de segmentos de población. Esto es la antítesis de la participación. Adicionalmente existe una visión monopolística en las propuestas de desarrollo provenientes del Estado, pues la presencia estatal en esas acciones es independiente de la satisfacción o insatisfacción de los “clientes”, la población beneficiaria. La acción permanecerá o concluirá, independientemente de aquellas y por razones, muchas veces ajenas a la lógica de la acción, y explicables únicamente por motivos políticos de gobierno. Esta es una fuente extraordinaria de ineficiencia de las ini-

ciativas públicas de desarrollo y de las limitaciones para implementar desde el Estado procesos participativos y que, “pese a la retórica de una planificación centrada en la población, en la práctica, se asume que los técnicos y administradores conocen mejor cuáles son las necesidades de la gente” (Rodríguez, L, 1993). Si bien ONG no es sinónimo de participación, se puede afirmar que las principales experiencias de participación en el país han sido promovidas y llevadas a cabo por las ONG, con el apoyo de la cooperación internacional.

### RECUADRO 10

#### Salinas y la participación

*Hace veinte años el pueblo era un lugar que dependió económicamente de la minería de sal...El pueblo vivió en extrema pobreza. Ahora el éxito económico de Salinas es inédito. El mejoramiento de la salud, de la infraestructura física y de la situación financiera del pueblo son evidentes. Hace veinte años vinieron los Salesianos y la ONG Mato Grosso, con el apoyo del Obispo de Guaraná, lograron establecer la Cooperativa de Salinas... La constitución de la Cooperativa no era el resultado de un proceso organizativo autónomo, sino era empujado por los Salesianos y los voluntarios*

*La gran mayoría de las actividades económicas no corresponden a una tradición productiva local, y no vinieron de iniciativas propias de la gente, pero si son asumidas por la gente.*

*Se puede concluir que generalmente las ideas, la tecnología, la asistencia técnica y el capital, vinieron de fuera.*

*Bloenmkolk y Salinas (1994)*

### 3. El desarrollo como externalidad

A pesar de ser parte de la misma sociedad civil, las ONG son portadoras de una noción de desarrollo que supone valores culturales y un ethos distintos a los de las comunidades beneficiarias de esos procesos de desarrollo. De allí, la dimensión de externalidad que tiene la acción de las ONG y su concepto de desarrollo. Por ello, la participación, como eje articulador de las relaciones entre ONG y población de potenciales beneficiarios, también debe ser entendida desde la externalidad que la noción de desarrollo y sus instrumentos, como las políticas, programas y proyectos, tienen frente a las poblaciones objetivo o beneficiarias.

La externalidad tiene dos aspectos: por un lado, como iniciativa, financiamiento, contenidos y agentes involucrados en el desarrollo; por otro, como aspectos culturales, necesidades e intereses (SNV/DYA,1996). La externalidad del desarrollo es una realidad, incluso en reconocidas experiencias como la de Salinas. La iniciativa provino de fuera y conforme se afianzaba la experiencia, esta fue asumida por la gente, creando las condiciones de sostenibilidad a futuro de las acciones de desarrollo.

La externalidad de las acciones no afecta con exclusividad a las ONG, sino también al Estado como portador de una perspectiva que cultural y técnicamente es diferente de la que es habitual o propia de la población potencial beneficiaria de las acciones. La participación es la estrategia para enfrentar la externalidad del desarrollo y crear las condiciones de un tránsito de la población objetivo, o de los beneficiarios de una condición de "sujetos" a una condición de "actores" (SNV/DYA,1996,6).

### 4. La organización y participación

Han existido dos tendencias en las ONG para desarrollar procesos participativos: la primera ha privilegiado una perspectiva más

instrumental de la participación, busca que la misma sea parte de la metodología de trabajo utilizada para el diseño y la implementación del proyecto o programa de desarrollo. La segunda se amplía en una connotación más política, pues, se considera que la misma es un medio orientado a buscar un mayor equilibrio de las estructuras de poder vigente, ya sea a nivel de la comunidad, nacional y/o entre los propios actores sociales que participan de un determinado proceso.

Hace unos años, se hablaba de participación popular, luego se habló de participación comunitaria y en los últimos años de participación ciudadana. Actualmente, el concepto de participación enfatiza una transferencia de capacidad de decisión a las comunidades en todo el ciclo de proyectos y que se expresa en el anglicismo: “empoderamiento”.

La participación ha sido considerada desde la entrega de ciertos bienes o servicios (alimentos, materiales de construcción, mano de obra, información) por parte de los beneficiarios, pasando por la implementación de procesos de consulta con ellos, hasta el desarrollo de procesos de empoderamiento orientados a obtener una mayor presencia de los actores sociales en la toma de decisiones y en el manejo de recursos. Estos últimos han sido llevados a cabo en forma más limitada.

Los diferentes enfoques de las ONG sobre la participación han determinado diferencias en la búsqueda de alternativas. Así, las vinculadas con los planteamientos de carácter más político priorizaron las actividades de organización, capacitación y educación popular, ya que por medio de las mismas no solo se buscaba ejecutar acciones para mejorar la situación de los beneficiarios, sino también promover cambios de carácter estructural en la sociedad. El limitante de este proceso ha sido que no diferenció entre el nivel de organización política y el de la organización orientada a satisfacer las necesidades concretas de sus miembros.

La implementación de procesos participativos también ha tenido diferencias en la forma como las ONG han considerado a los beneficiarios en las acciones de desarrollo, como miembros de organizaciones comunitarias, como individuos o en ambas situaciones. Hasta los 70, se hizo mucho énfasis en los enfoques de carácter comunitario. Esto ha cambiado significativamente durante los últimos años, cuando se busca encontrar un mayor equilibrio entre la consideración de las personas como miembros de una organización, de sus familias y como ciudadanos/as. Esto está relacionado con el cambio de la función del Estado, cuando se busca ya no solo un nivel de participación social o comunitaria sino también que los individuos asuman los costos, o al menos parte de éstos, de los servicios que antes eran subsidiados.

Algo que ha caracterizado estos procesos ha sido la reducida sistematización que se ha hecho de las experiencias. El uso de enfoques participativos ha estado centrado más en la ejecución de actividades en el campo rural y dentro del trabajo que se ha llevado a cabo con ciertos sectores sociales como los indios y las mujeres. Su utilización ha sido más limitada por parte de las ONG que trabajan con micro empresarios. Se está ampliando hacia el campo urbano y el desarrollo del tema de la ciudadanía.

## **5. Las dificultades en los procesos de participación**

En la experiencia de las ONG ecuatorianas, aún las más primarias formas de participación demandan un determinado grado de organización de la población, la construcción de un lenguaje, metodologías y de un entorno favorable de relación con los beneficiarios.

## RECUADRO 11

### Visión limitada de la participación

*...En la mayoría de los casos la participación se ha reducido de alguna manera a lo que es la mano de obra, o el aporte en términos de las reglas que las ONG o el Estado pongan. En menor medida yo sí creo que hay procesos de reflexión interna de la gente que ha trabajado de ir alcanzando niveles de decisión..*

*José María Egas. Municipio de Cuenca*

Una visión auténtica de participación debería considerar la relación de poder que opera entre ONG y beneficiarios. Francisco Rhon, del CAAP, la denomina “semántica de la dominación”, que consiste en una dinámica que lleva a los beneficiarios a decir lo que los técnicos de las ONG quieren escuchar. Entre éstas y los beneficiarios se recrea una relación de poder en la que éstos no tienen voz, ni deseos propios. La respuesta, ante la propuesta de las ONG, es una reiteración del discurso que escucharon, pues tal actitud permite a los beneficiarios obtener algo de los productos ofrecidos.

Atrás de este juego subyace, de acuerdo a Myriam Ernst de CEPAM, el “afán de aceptar lo que venga”. Tal actitud tiene relación con una limitada experiencia participativa de los grupos de beneficiarios en otros procesos sociales y políticos y en la ausencia o debilidad de una “cultura de participación” en la sociedad ecuatoriana. Identificarse con quien tiene el poder de ofrecer servicios, infraestructura, etc., es parte de una estrategia para obtenerlos. De acuerdo a los resultados de la Evaluación de Beneficiarios del FISE (DYA;1995), las comunidades tienen una amplia gama de necesidades insatisfechas, que regularmente existe la probabilidad de que el servicio ofrecido, o la infraestructura por construirse satisfaga alguna de ellas.

En las ONG ecuatorianas existe al momento una reflexión crítica en torno a la participación. Los aspectos más destacados son los siguientes:

Frecuentemente en la perspectiva de la participación no se pregunta “si los que están allí (planteando las inquietudes de una comunidad) son representativos del problema”. En la medida en que las comunidades son heterogéneas, pueden permanecer ocultas las necesidades específicas de los grupos no suficientemente representados en las estructuras de poder de las comunidades: mujeres, niños, personas pertenecientes a minorías étnicas. Esto es particularmente importante en proyectos que pretenden trabajar con y para mujeres. Al respecto Rodríguez, L (1993) señala que “No basta que los proyectos intenten ser representativos sino que deben reconocer las diferencias de género y las pautas culturales que marcan diferencias también en el acceso a los recursos y a la participación que, por lo general, refuerzan modelos autoritarios y de subordinación entre los géneros.”

En muchos procesos llamados participativos no se indaga sobre la forma cómo al interior de la comunidad se dieron prioridad a las necesidades. Los consensos resultantes de formas parlamentarias, como las asambleas, resultan frecuentemente más aparentes que reales y ocultan, precisamente, la heterogeneidad de intereses existentes en una comunidad o en un grupo social.

Frecuentemente, se confunde “colectivismo” con participación real, en palabras de uno de los entrevistados. Se trataría de una retórica participativa que no diferencia participación de contribución comunitaria. De acuerdo a un testimonio, una participación concebida en estos términos es “pura paja”.

La evaluación de beneficiarios del FISE demostró que es muy frecuente que la información desde y hacia los proyectos, se genere en los grupos dirigentes de las comunidades y la información que

proviene desde el exterior permanezca en ellos, monopolizándo la información y limitando los procesos de participación.

## RECUADRO 12

### La participación es una cuestión de conceptos

*Es una cuestión más de conceptos que de técnicas... yo creo que las técnicas si pueden ayudar a fortalecer esos procesos, pero creo que también mucho depende de la actitud que tienen los sujetos con respecto así mismos. La autoestima de los sujetos populares es bastante baja. Nosotros trabajamos con mujeres y es difícil que las mujeres sientan que lo que ellas dicen es importante y cuando lo sienten, realmente hacen que esta intervención no sea importante. Elevarles la autoestima, el proceso de pensar que yo puedo aportar algo, no es una cuestión mecánica, es una cuestión que se da en un tiempo determinado y que puede efectivamente al final ser un resultado...*

*Myriam Ernst, CEPAM.*

Desde la perspectiva de las exigencias de sustentación futura de los proyectos y de cambios consistentes en la situación de los beneficiarios, estos niveles de participación deben ser superados. La persistencia de un modelo limitado de participación "... no es productivo para lo que nosotros quisiéramos", señala la directora de una ONG de mujeres.

La participación, para profundizarla, requiere que las ONG desplieguen iniciativas que tiendan a despertar en las mismas comunidades de beneficiarios una mayor y diferente capacidad de participación. Desde la perspectiva de las ONG, la participación es una realidad, un concepto, una estrategia y una metodología en permanente cambio. Es un proceso complejo y, antes que un punto de partida, es el producto que se busca obtener de la interacción entre las ONG, los beneficiarios y sus organizaciones. Para alcanzarla los entrevistados mencionan algunas alternativas:



Es necesario plantearse como problema central de la participación las formas y mecanismos, a través de los cuales se construyen las demandas y las alternativas de solución a los problemas. Igualmente, es necesario reflexionar sobre la relación de estas formas y mecanismos con las modalidades de participación. Se requiere, de acuerdo a un testimonio, trabajar “en términos teóricos y prácticos otras formas de participación, que tomen en cuenta a las personas”, a fin de construir una capacidad crítica de respuesta, “una capacidad organizativa que pueda impugnar, fiscalizar, hacer preguntas” en torno a los programas y proyectos;

Se asume con frecuencia que la participación no tiene costos, ni demanda un proceso de maduración en la interacción entre beneficiarios y ONG. Los proyectos, frecuentemente, no contemplan los costos de la participación que es exigida por la cooperación internacional, pero no considerada dentro de sus planes de financiamiento. Las ONG y las comunidades no disponen de recursos para financiar los procesos de participación.

Es preciso construir relaciones de confianza y de compromiso entre ONG y beneficiarios, que dependan del uso de metodologías adecuadas; de procesos de aprendizaje institucional y organizacional mutuos; y, de la transparencia de los propósitos que animan a unos y otros.

## **6. Construyendo capacidades participativas**

La evolución de la interacción entre ONG y beneficiarios no está exenta de tensiones y conflictos. Un caso destacado es la interacción entre organizaciones indígenas nacionales y regionales con las ONG. La percepción del cambio de la relación y de los conflictos suscitados son evidentes: “Yo creo que al principio era una dependencia total”, sostiene un dirigente indio entrevistado. “Más adelante, con el crecimiento de la organización, poco a poco han querido hacer (proyectos y acciones de desarrollo) las propias organiza-

ciones y ahí han empezado los choques". Por otro lado, un funcionario de un programa de la cooperación multilateral afirma que, como resultado histórico de las relaciones entre ONG y organizaciones indígenas, nacionales y regionales, estas últimas "no quieren saber nada" (de las ONG), "excepto, hacer eventos puntuales".

Las organizaciones indígenas nacionales y regionales lentamente han incrementado su presencia en espacios antes ocupados exclusivamente por ONG. Han creado condiciones en las cuales son las organizaciones - según el testimonio de Nina Pacari, en referencia a la experiencia de la CONAIE- las que deciden con que ONG trabajar. Por diversas causas se estaría configurando un nuevo rol que estarían llamadas a jugar las ONG: un rol, no de representación o intermediación especialmente frente a fuentes financieras, tal vez necesario en un determinado momento, sino de asistencia y acompañamiento técnico a las organizaciones. Algunas de estas causas son las siguientes:

- Los procesos de formación y capacitación de técnicos indígenas serían aún insuficientes y, en consecuencia, las organizaciones aún requieren del apoyo técnico y del acompañamiento de ONG. "El movimiento indígena, en su conjunto, no tiene suficientes profesionales y es necesario un asesoramiento, un acompañamiento, o compartir responsabilidades", sostiene un dirigente.
- Los cambios políticos internos de las organizaciones implican que se desplazan recurrentemente a los cuadros técnico administrativos formados, por otros cuadros con limitada formación, carentes de experiencia e información. Este hecho y sus efectos negativos sobre la ejecución de los proyectos fue identificado como un problema durante un taller de organismos de cooperación que trabajan directamente con organizaciones indígenas (COMUNIDEC;1996:3).

### RECUADRO 13

#### Lo político y lo técnico en las organizaciones

*“A quién quiere separar lo político, ..., nos ven un poquito como que eso no es posible, porque para los indios es una integridad. Esta es una discusión que todavía no se ha superado y pasará un buen tiempo... Hay una posición muy cerrada: que nosotros sabemos, que nosotros podemos, pero eso no tiene para mi perspectiva”*

*“... Las ONG te llevan más a cuestiones de ejecución de proyectos, no a un trabajo político ... ”*

*“... Se debería llegar a acuerdos [al interior de las organizaciones indígenas] para que cuando existan cambios en la dirigencia, no lo borren todo y se empiece de cero, en especial en lo que se refiere a los cuerpos técnicos”*

*Ampam Karakras, Proyecto PRODEPINE*

- Existe tensión al interior de las organizaciones indígenas entre sus funciones políticas y de representación y sus funciones técnicas. Un dirigente indígena entrevistado se pregunta: “¿la organización indígena es simplemente conductora política o también ejecutora de proyectos?”. Las funciones políticas y, en consecuencia, representativas de las organizaciones indígenas entran en contradicción con las demandas técnicas que surgen del diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo. Estas últimas tienen una dinámica independiente de los ciclos políticos internos propios de las organizaciones de base. Las tensiones entre aspectos técnicos y políticos al interior de las organizaciones, y de éstas con las ONG, han conducido al nacimiento de ONG formadas exclusivamente por indígenas. Se están constituyendo instancias técnicas cercanas a las organizaciones que buscan superar las debilidades de las mismas, que tal

como fueron creadas no sirven “para asumir el rol del desarrollo” (COMUNIDEC;1996:8).

- Se observa una limitada capacidad de las organizaciones de niveles superiores (nacionales y regionales, de segundo y tercer grado) para apoyar técnicamente las iniciativas de desarrollo, a nivel de base. Un detallado análisis de la participación de estas organizaciones en el Programa de Tierras del FEPP lo demuestra. En el caso de organizaciones de segundo grado “el punto culminante fue el levantamiento indígena nacional y las posteriores acciones... sin embargo, al momento de concretar las luchas y negociaciones en los casos particulares [se refiere a los conflictos de tierras] de las organizaciones de base, su gestión se vio disminuida, a excepción de ciertos casos especiales... Una vez que los grupos de base han accedido a la tierra no han contado (salvo excepcionalmente) con el apoyo de sus respectivas organizaciones de segundo grado, sea para resolver problemas organizativos, sea para la capacitación y asesoramiento en la producción, administración, recuperación y seguimiento de crédito” (Navarro y otros; 1996: 123, 168, 225,142).
- Las experiencias consideradas como exitosas, tampoco están al margen de esta tensión entre roles y funciones políticas y técnicas. Una evaluación realizada de las empresas comunitarias de Salinas (1994) destaca que, luego de los grandes cambios ocurridos allí, se requiere diferenciar el rol de la FUNORSAL y de los otros actores organizados en la parroquia, en tanto mecanismo de representación social y política de la población, de “su función como dueño de diferentes empresas” comunitarias de Salinas (Bloemkolk y Salinas;1993:59 y ss.).

La experiencia de interacción entre ONG y los micro empresarios es también un proceso que merece destacarse, a través de la experiencia del CEPESIU. Se estima que un 15 por ciento de los mi-

cro empresarios se encuentran organizados en alrededor de mil organizaciones. Algunas de éstas co-gestionan los programas de crédito. El gremio se encarga de calificar y hacer el seguimiento de los créditos, lo que les ha fortalecido y ha permitido crear servicios para sus socios. Igualmente, se encarga de garantizar estos créditos a través de fondos de garantía. Se ha apoyado a los gremios para la constitución de cajas de ahorro y crédito y quince asociaciones micro empresariales, en Pichincha y Guayas, que prepararon sus planes estratégicos hasta el año 2000, algo que probablemente es inusual en organizaciones populares.

## **7. Participación y transferencia de gestión**

Frecuentemente se asocia la participación con la sustentación de los proyectos y con la transferencia de la responsabilidad en la administración y gestión de servicios e infraestructura a los beneficiarios. No existen muchas ONG ecuatorianas que tengan experiencias de transferencia de servicios, lo que es explicable porque se trata de procesos de maduración más bien prolongados y de innovaciones significativas.

Es importante la experiencia del CEPAM, que transfirió la administración de un centro de salud en un barrio del Sur de la Ciudad de Quito a la organización comunitaria, con una dilatada experiencia de más de 15 años en la obtención de servicios como luz, agua, alcantarillado, adoquinado de vías, guardería y un sub centro de salud.

La transferencia se dio luego de un proceso de cogestión del servicio y de capacitación en gestión empresarial. La organización barrial controla la parte contable y administrativa. La parte técnica y de salud está a cargo del Ministerio de Salud. Los servicios son pagados por la población y los recursos son administrados por la organización barrial. De acuerdo al CEPAM, la posibilidad de transferencia depende de la capacitación y de la existencia de una organización sólida.

Otro caso es el del IEDECA, que promovió la administración del sistema de riego parcelario por parte de las comunidades campesinas que participan de Proyecto DRI Sierra Norte.

La experiencia del IEDECA parte de una larga relación de conocimiento mutuo con los campesinos indios de la zona (IEDECA;sf:10). La escasez de agua de riego afectó por muchos años a los pequeños productores y comunidades, e implicó fuertes conflictos entre comunidades, haciendas, pueblos y el Estado. En 1983, la ONG enfocó el riego como un proceso social e inició un trabajo con una estrategia basada en los siguientes puntos: i) Identificación de los intereses de los diversos grupos a fin de conocer “las comunidades más dinámicas, los líderes existentes, los intereses económicos y los intereses y aspectos comunes y divergentes de los campesinos. ii) Evaluación con las propias comunidades de la situación jurídica y planificación básica de las obras necesarias, con cálculo de materiales, mano de obra, costos y capacidad técnica existente y acuerdos de trabajo entre las comunidades en base a criterios definidos por ellas mismas. Se rompió la tradición de los proyectos de imponer la formación del clásico comité de riego o la junta de agua desde arriba. Se siguieron reglas de funcionamiento democrático y participativo. “Los comuneros perdieron los viejos -y muchas veces fundados- recelos sobre una posible parcialización, o interés político de los elementos externos. iii) Acuerdos entre comunidades y propietarios de las haciendas. Aquellas negociaron normas y cupos para la participación de los propietarios de las haciendas (IEDECA;sf,110 y ss). Los resultados han sido altamente positivos.

De acuerdo a IEDECA, del proceso se destaca lo siguiente:

i) Las comunidades son dueñas de las obras y participaron activamente con sus propuestas. Se han diseñado y construido sistemas comunales de riego. ii) El sistema de riego funciona por si mismo, pues descansa en las formas organizativas de la misma comunidad.

No dependen de ingenieros y técnicos. La técnica se puso al servicio de las necesidades sociales. Se ha capacitado a los campesinos en organización, promoción, distribución de agua, construcción, albañilería, medición de caudales, etc. iii) Existen reglas claras más democráticas y horizontales para la gestión del riego. Se fortaleció la organización comunal y no exclusivamente a un grupo de élite. iv) La transferencia a los beneficiarios se dio desde el arranque, asegurando su participación activa no sólo en la ejecución, sino en las decisiones y conducción del proyecto. El funcionamiento descansa en la participación e interés de varias organizaciones y no sólo en un grupo restringido de dirigentes. v) Los aportes campesinos fueron sustantivos en varios campos incluyendo el diseño del sistema de reparto de agua. vi) Reducción drástica de los niveles de conflicto en relación al acceso agua de riego. vii) Introducción de nuevos cultivos orientados al mercado y mejoramiento de la producción de cultivos tradicionales. Se observa un proceso de capitalización de las comunidades de la zona. viii) La experiencia de IEDECA demuestra que “se puede realizar riego para campesinos-marginados de manera mucho más barata, a la que tradicionalmente el Estado y otras instituciones han venido ejecutando...” (IEDECA;sf,17).

De estas experiencias se deduce que la transferencia de servicios a los beneficiarios implican una inversión en tiempo, recursos económicos y humanos; así como la consideración de que la participación es una estrategia que cruza el conjunto de actividades de todo el ciclo de proyectos, incluida la preparación. Sin embargo, la cooperación externa no siempre apoya actividades relacionadas con los procesos, incluida la participación, sino únicamente los productos que espera obtener .

### **La participación y la cultura del mecenazgo cívico**

Uno de los entrevistados señaló que la relación de las ONG con los beneficiarios era “interesante” pero que debía profesionalizarse. ¿En que medida las relaciones de participación que buscan

transferir capacidad de decisión están al margen de lo que Bustamante (1996) denomina la cultura del mecenazgo cívico? ¿En que medida las ONG están al margen del riesgo de establecer con las poblaciones con las que trabajan relaciones de tipo clientelar, que son las que caracterizan el mecenazgo cívico y que constituyen elementos que conforman la vida política del Ecuador?

Así como se considera que las ONG pueden ejecutar proyectos y participar en el diseño de políticas de desarrollo, también se ha señalado que son portadoras de prácticas democráticas, abiertas, modernas, etc. Sobre este último punto no existe acuerdo, se escuchan algunas voces que disienten. Los llamados “nuevos movimientos sociales”, del que las ONG, son a la vez promotores y partícipes han tendido - de acuerdo a Fernando Bustamante - a ser portadores de modos de acción y de reivindicaciones, que llegado el momento de su cristalización, han probado ser extremadamente vulnerables a las prácticas del clientelismo, del patrimonialismo y del corporativismo estamental. Da la impresión que estos movimientos son, por lo general, intentos de obtener cabida en el sistema habitual de reparto y reciprocidades. Entre las demandas más vigorosas y sentidas, es raro encontrar aquellas que definen una ciudadanía racional, que “... es la base moral de una gobernabilidad democrática ilustrada. La lucha por derechos, generalmente deriva de una lucha por privilegios o por el equivalente de otros tantos fueros particulares, mas no en la demanda de formas de gobierno estables, nómicas y universalistas.”



*Capítulo 7*  
**LAS ONG**  
**Y LOS PROYECTOS ESTATALES**

## **1. Reflexión inicial**

En el pasado, el Estado ecuatoriano no necesitó, ni buscó la mediación de las ONG para un desarrollo más eficiente de sus actividades. Estableció y fomentó relaciones directas con los diversos sectores sociales, reproduciendo un esquema de tipo clientelar con sus representados. Si bien las relaciones entre las ONG y el Estado no han sido abiertamente antagónicas, han tenido un carácter puntual, informal y han estado cargadas de una buena dosis de desconfianza mutua. En gran medida, cuando se han establecido, han correspondido más a la iniciativa de funcionarios públicos y privados interesados en hacerlo, antes que a una política definida desde el Estado. En este capítulo se enfoca el punto de vista que tienen las ONG sobre sus relaciones con el Estado, a partir de experiencias específicas de participación en acciones de desarrollo, que generalmente operan con recursos externos.

## **2. Participación en iniciativas estatales de desarrollo**

### **Desarrollo rural**

¿Qué han aprendido las ONG que han participado en actividades de desarrollo rural impulsadas desde el Estado? Las lecciones son varias:

- La falta de continuidad en las políticas, programas y proyectos que implementan los diferentes gobiernos afecta el desempeño y el interés de las ONG para participar en programas y proyectos de desarrollo impulsados por el sector público. En el caso del principal proyecto de desarrollo rural, el PRONADER, la negociación y el inicio de actividades del proyecto se hicieron entre dos gobiernos, modificándose la prioridad que cada uno tenía en este campo. Los testimonios son altamente ilustrativos “Hemos constatado, que existen presupuestos ya aprobados y que al final por causas políticas, ya no están”, dice uno de los entrevistados.
- El gobierno no desembolsó oportunamente los recursos de contraparte ocasionando problemas a la ejecución de acciones bajo responsabilidad de una de las ONG, lo que le obligó a paralizar sus actividades, con la consiguiente desmoralización de su personal y clientela.
- El proyecto se vio afectado negativamente por la calidad técnica del personal reclutado para el proyecto, tanto a nivel central como de campo. Este reclutamiento se hizo frecuentemente en base a lealtades políticas. Se estima que apenas el 30 por ciento de los técnicos a cargo de las acciones de los componentes sociales tenían un perfil profesional y la experiencia requerida para un desarrollo eficiente de las acciones programadas.
- Las ONG señalan que el Estado no ha definido una estrategia, ni ha asignado recursos para promover la participación de las ONG en las acciones de desarrollo. “En el DRI Facundo Vela - comenta el director del FEPP - no nos hemos sentado a decir que es lo que vamos hacer juntos”. Allí la ONG tiene un equipo de cuatro personas y una presencia anterior a la del proyecto Estatal. En el DRI-Pangua, tiene un equipo de tres personas fijas: “nunca nos hemos sentado a ponernos de acuerdo”. Una

lección importante es que los acuerdos con los técnicos de campo son posible, pero a ellos las decisiones se les escapa de las manos frente al poder de las oficinas centrales. El Director de CESA afirma que, en una de las áreas de intervención, se coordinaron algunas acciones pero no hubo un papel fuerte de la ONG, a pesar de que fue ésta quien inició las actividades de desarrollo rural en dicha zona, a comienzos de los 80. La ONG ha propuesto ejecutar algunos componentes del PRONADER, pero no se ha llegado a concretar nada. Esta institución también podía haber participado en otra área que tiene características similares a la que la ONG ha trabajado, sobretodo dentro del campo de riego. Sin embargo, la negociación no prosperó: “hubiera sido una ventaja comparativa enorme... nuestro interés no tuvo una respuesta positiva en el otro lado”, sostiene el director de la ONG.

- Desde la perspectiva de FUNDAGRO, el PRONADER es visto como un patrimonio del IICA, que es el organismo encargado de brindar la asistencia técnica. Se considera que no se ha creado oportunidades de participación para las ONG ecuatorianas, a pesar de que institucionalmente tienen mucho que ofrecer. Se ha limitado la posibilidad de que adquieran nuevas y mayores experiencias en la ejecución de proyectos grandes.
- Las ONG expresan interés de trabajar con el Estado dentro de un contexto de normas claras y en base a la definición de políticas de Estado. Actualmente consideran que no pueden destinar tiempo a competir por recursos del sector gubernamental, a los cuales es complicado acceder porque generalmente no están claros los mecanismos y procedimientos y como se mencionó anteriormente, debido a que los criterios que se utilizan para su asignación pueden cambiar intempestivamente con la designación de nuevas autoridades.

- Se considera que la promoción de la participación de las ONG se da en términos absolutamente instrumentales y, tampoco faltan los casos, en que dicha participación se plantea más para cumplir los requerimientos de los organismos de cooperación internacional, que por la existencia de un verdadero interés en torno a la participación de éstas y de otros actores de la sociedad civil.
- Para el IEDECA, el PRONADER tiende a privilegiar una interlocución individualizada con quienes considera sus clientes. Sostiene su director “Solo una minoría de profesionales del PRONADER percibe a la participación como una estrategia fundamental de trabajo y como elemento básico para la sostenibilidad de las acciones, más allá de la vida de los programas externos”.
- A pesar de los problemas mencionados, las ONG reconocen que existen efectos positivos en la coordinación y participación con el Estado. El Director del FEPP señala: “Cuando el FEPP ha sido mediador (entre organizaciones campesinas y la oficina estatal responsable del proyecto) la actitud de los funcionarios ha sido más correcta en términos de agilidad, de transparencia y así se ha podido canalizar efectivamente los recursos y no dejar que se pierdan”. Sin embargo, “los costos administrativos que nosotros debemos enfrentar para coordinar son inferiores a las ventajas reales que tu logras trasladar a los campesinos. Institucionalmente hemos superado el miedo, el miedo de ser utilizados, este rato nosotros sabemos que podemos imponer condiciones, imponer positivamente”. El punto de vista anterior refleja un cambio de actitud dentro de la ONG, están más seguras de si mismo, no tienen miedo de relacionarse con el Estado “no es que van a pedir limosna, van a buscar colaboración.”

## Programas de salud y saneamiento ambiental

Las ONG involucradas en iniciativas estatales de desarrollo en el sector salud y saneamiento ambiental opinan lo siguiente:

- En el diseño del Proyecto FASBASE, la participación de las ONG fue expresamente prevista para el manejo, en términos de una experiencia piloto, de dos áreas de salud. En la etapa de preparación se consultó con algunas ONG, a través de foros y se analizó experiencias en programas de salud.
- Las ONG han desempeñado una función marginal en la ejecución del FASBASE, limitada a la realización de diagnósticos, estudios y capacitación. Hasta la fecha no se transfiere la administración de las áreas mencionadas a ONG, como se estableció originariamente.
- Desde el punto de vista de DONUM, que trabaja en Paute el estilo del FASBASE, la poca predisposición a coordinar con otras instituciones en acciones específicas creó problemas, impidió aprovechar de mejor forma las capacidades locales construidas con mucho esfuerzo y actuó contracorriente en procesos de coordinación pre existentes.
- A CEMOPLAF, con significativa capacidad operativa en el área de salud, le interesaría un tipo de relación que le permita responsabilizarse del conjunto de actividades del proyecto en una zona determinada y no ejecutar componentes aislados. Su directora lo expresa en los siguientes términos: “o nos dejarían todo o nos dan un financiamiento total, nosotros responderemos por ese financiamiento”.
- En la literatura inicial sobre la reforma del sector salud se hace poca referencia a la participación de ONG, incluso en áreas rurales donde la experiencia de éstas instituciones puede ser

decisiva al momento de producir innovaciones y mejorar la calidad de los servicios de salud. La estrategia se orienta preferentemente a involucrar a los Municipios. En el transcurso de 1996, se presentaron iniciativas para ampliar la participación de ONG en el proceso de reformas. Se destaca un seminario taller que contó con el apoyo de AID, CARE y el Ministerio de Salud Pública. En este taller se acordó entre otras cosas:

i) Incorporar a un representante de ONG en el Consejo Nacional de Salud, CONASA, e impulsar la formación de comités provinciales y cantonales que canalicen la participación en la reforma involucrando a gobiernos locales, ONG, sector privado de salud, etc. Esta experiencia ha sido impulsada decididamente por la OPS/OMS y por USAID, en coordinación con CEPAR, que ha sistematizado la experiencia del Comité Provincial de Salud del Azuay, agosto de 1996 y la del Consejo Cantonal de Salud de Gualaceo, octubre de 1996. ii) Impulsar la coordinación entre las ONG y el Ministerio de Salud, a fin de evitar la competencia por recursos y potenciar la focalización de acciones en los sectores más necesitados; iii) Respetar la autonomía financiera, administrativa y de gestión de las ONG (CEPAR, 1996a).

La Subsecretaría de Saneamiento Ambiental del MIDUVI está a cargo de la ejecución del componente de saneamiento ambiental del Proyecto FASBASE. La estrategia de ejecución estipula la participación activa de la comunidad y de organismos de intervención local (OIL) que pueden ser: ONG, empresa privada, organizaciones civiles locales, municipios y organizaciones de desarrollo local, en cuatro modalidades. Una de estas modalidades implica que una OIL pueda asumir la totalidad de las acciones del proyecto en un área determinada.

Hasta abril de 1996, la mayor participación se dio en capacitación y educación sanitaria. Se ha previsto que las OIL realicen di-

seños de los sistemas y fiscalización de obras (Encalada, M, 1996;2,8). A través de convocatorias por la prensa se identificó y calificó a 58 OIL, las que fueron capacitadas en la metodología de trabajo del proyecto. Las funciones de estos organismos son los siguientes: promover la participación de la comunidad y la aceptación de las políticas educativa y financiera del FASBASE; la conformación de las Juntas de Agua Potable; la firma de convenios con las comunidades para promover su participación en la construcción de los servicios.

La experiencia de trabajo con las OIL es considerada como positiva por los técnicos de la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental, a pesar de que la falta de entrega oportuna de la contraparte nacional y el atrasó en los pagos afectaron negativamente las operaciones de las OIL contratadas, creando incertidumbre sobre las etapas siguientes y obligando “a comenzar nuevamente los procesos de capacitación con el consiguiente incremento de los costos” (Jerves, R, et al,1996).

### **Infraestructura social**

Una experiencia inicialmente ambiciosa de participación de ONG en un programa de desarrollo fue el Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE. La preparación del proyecto se inició en la administración gubernamental 1988-1992, en tanto que la negociación con los organismos internacionales de crédito y la ejecución fue responsabilidad del gobierno que operó entre 1992 y 1996.

La participación de las ONG tuvo momentos claramente diferenciados. Durante la etapa de preparación operaron amplios mecanismos de consulta con las ONG. En marzo de 1992, se produjo una primera reunión entre el Comité Coordinador del FISE, organismo encargado de preparar el proyecto, una misión de pre-evaluación del Banco Mundial y unas cincuenta ONG. Como resultado de esta reu-

nión se conformó una Comisión de ONG para mantener el diálogo con el Comité Coordinador. Posteriormente, en junio del mismo año, se realizó un nuevo taller para analizar de manera más detallada la propuesta FISE. La organización de los eventos señalados creó en muchas ONG expectativas sobre su participación en el proyecto FISE, que se sintetizan en algunas de las recomendaciones del taller: se considera que las ONG sí tienen capacidad para ser ejecutoras de proyectos del FISE, aunque esta participación debe ser pensada “en términos de definición de políticas y toma de decisiones en forma conjunta”; la cooperación Estado - ONG implica preservar la autonomía de éstas; la adecuada participación de las ONG supone una organización descentralizada del FISE; se señala que una de las “limitaciones fundamentales” es el que los fondos del FISE serán manejados por el gobierno, “con el peso político y el manejo burocrático que implica”.

Sin embargo, la participación en el FISE implicaba también retos para las ONG, de allí que se señale la necesidad de que el FISE sea también una oportunidad para el “fortalecimiento del sector,” a través de capacitación y asistencia técnica; para recuperar y potenciar las “capacidades específicas de las ONG”; superar su “débil capacidad administrativa y financiera”; y, desarrollar sus dotes propositivas “para conseguir espacios de diálogo efectivos respecto a las políticas públicas” (UPS y otros 1992,2,32 y ss).

Con el cambio de gobierno y del equipo que había conducido la preparación del FISE, en agosto de 1992, se interrumpió el proceso de diálogo con las ONG y la participación de estas organizaciones en el diseño del proyecto. La intervención de éstas en el FISE, finalmente, se definió como solicitantes/patrocinadoras de proyectos y como ejecutoras. La suspensión del diálogo, durante la negociación del proyecto, de acuerdo al ex Director técnico del FISE, provocó un malestar de las ONG. Paralelamente se dio mayor importancia a la participación directa de organizaciones de base como solicitantes de recursos y a constructores privados como ejecutores, que a



las mismas ONG. La primera Misión de Seguimiento del Banco Mundial estableció como meta que el 20 por ciento de proyectos debían provenir de las organizaciones comunitarias. La participación de este tipo de solicitantes evolucionó desde un 21 por ciento, en 1993, al 31 por ciento, en 1995. En consecuencia se superó la meta prevista. Las solicitudes presentadas directamente por ONG representaron el 12.1 por ciento de las solicitudes de proyectos al FISE y se orientaron a equipamiento y construcciones escolares (DYA,1996,11 y ss).

Las características más relevantes de la participación de las ONG en el FISE son las siguientes:

- De acuerdo a las ONG, se evidenciaba una tensión entre las exigencias técnicas de los proyectos de infraestructura a los que el FISE dio atención prioritaria, en los que las ONG no tenían mayor destreza, y la experiencia de desarrollo social, participación, etc., que tenían las ONG<sup>11</sup>. A ello se añade una incompatibilidad entre la perspectiva de lo social que tenía el FISE y la que tenían las ONG. El seguimiento tenía un enfoque exclusivamente ligado al avance de las obras físicas, pues era visto como fiscalización de las mismas.
- En la fase de ejecución de los proyectos, las ONG tuvieron dos tipos de experiencias: a) para las ejecutoras de sus propios proyectos, las dificultades fueron menores y estuvieron ligadas a las restricciones de financiamiento, cuando el FISE no hacía un desembolso oportuno. b) Las ONG que no ejecutaron directamente sus proyectos y que debieron recurrir a profesionales particulares para la construcción de infraestructura “identificaron a esta etapa como la más conflictiva y desgastante dentro del ciclo de proyectos”. El constructor pasaba a desempeñar la función central frente al FISE como a los beneficiarios, y la ONG quedaba relegada. En muchas de las ONG que participaron en el proceso FISE existe la percepción de que no se for-

talecieron con la experiencia. El FISE provocó la sobreposición de roles entre las ONG y los ejecutores.

- A pesar de la actitud más bien crítica de las ONG frente al FISE, la mayoría de organizaciones no gubernamentales que participaron en la ejecución, señalaron su intención de presentar proyectos al Fondo, si esta posibilidad se presentaba en el futuro, debido a que es la única fuente de financiamiento a nivel nacional. Precisamente, uno de los atributos que se le asignaba al FISE era el constituir, más allá de todos los inconvenientes, “el único espacio para presentar proyectos”.
- Desde la perspectiva del FISE, entre 1993 y 1996, la experiencia con las ONG es positiva, excepto en los proyectos productivos, en los que el FISE no desarrolló mecanismos adecuados de diseño y seguimiento de los proyectos. En los proyectos de capacitación, los logros de las ONG fueron relevantes. Las ONG permitieron al FISE llegar a comunidades, a las que, sin su apoyo no hubiera podido hacerlo. Desde el FISE se destacan algunas limitaciones de las ONG: no estaban en capacidad de co-financiar los proyectos y dependían, en muchos casos, exclusivamente de los recursos del FISE; su experiencia en construcción de infraestructura era limitada frente a la de constructores individuales, que a la larga asumieron el rol central en la ejecución del proyecto.
- La experiencia en desarrollo social de las ONG no fue un insumo importante para un proyecto centrado en la construcción de infraestructura y equipamiento, como finalmente fue concebido el FISE: la “emergencia primó sobre el desarrollo”, de acuerdo a uno de los entrevistados.

- Otro limitante está relacionado con el recelo de las ONG para participar en la realización de proyectos estatales y la falta de oportunidad para hacer propuestas que les permita ampliar sus espacios de participación en los mismos. Esto limitó la participación de las ONG durante la fase de preparación del FISE. En la fase de ejecución del proyecto, las posibilidades de participación de las ONG fueron mucho más limitadas.

### **3. Reflexiones adicionales sobre las relaciones entre las ONG y el Estado**

Las ONG consultadas por este estudio expresan mayoritariamente el interés de participar activamente en el diseño y ejecución de programas gubernamentales. En tal sentido, la posición hiper crítica hacia el Estado, que era una de las características dominantes de muchas ONG de desarrollo, es actualmente objeto de revisión. Ven muchas ventajas en esto, en especial, la posibilidad de ampliar el impacto de sus acciones, no tanto para tener mayor cobertura en sus programas, sino básicamente por el traslado de sus experiencias operativas al diseño de políticas.

Sin embargo, el criterio generalizado es que las ONG tienen pocas oportunidades de participación y sostienen que existen fuertes obstáculos que deberán removerse para cambiar la situación actual. Algunos de éstos fueron señalados al analizar las experiencias concretas de participación en programas y proyectos que, actualmente, ejecuta el gobierno con financiamiento internacional y recursos propios. No son los únicos. Existen otros como los siguientes:

- Una de las mayores dificultades para la participación en iniciativas gubernamentales es la falta de continuidad de las mismas. Las políticas, programas y proyectos especialmente vinculados con la superación de la pobreza, no solo están subordinados a cambios de un gobierno, sino incluso de un ministro, en consecuencia no es posible para las ONG asumir compromisos

que después quedan sin respaldo. Esto ha generado una paradoja: el Estado actual ha dejado de representar la continuidad y más bien representa la discontinuidad. La frecuente falta de desembolsos de contraparte para proyectos financiados con recursos externos en educación, salud, saneamiento ambiental, desarrollo rural, etc., si bien tiene que ver con las dificultades financieras del país, también guarda relación con la baja prioridad política que tienen estos campos. Desde las ONG, se percibe que los proyectos financiados con recursos externos son preciados botines políticos.

- La percepción de falta de continuidad de las políticas públicas, programas y proyectos y sus efectos negativos es compartida por observadores externos a las ONG. La falta de continuidad también está relacionada con la participación de las ONG. Esta depende de la voluntad de un ministro o de su interés, no es parte de una estrategia de Estado. En determinadas circunstancias, esta participación ha sido promovida, para luego limitarla o dejarla de lado. Dos casos positivos merecen destacarse: el del INNFA, entre 1984 y 1992, que involucró a ONG en buena parte de sus iniciativas y el Ministerio de Bienestar Social, entre 1988 y 1992. Con el cambio de administración, las políticas de las dos instituciones se modificó en lo referido a la participación de las ONG.
- El Estado ha perdido recursos humanos calificados, tiene altos niveles de burocratización, manejo centralizado y está afectado por casos frecuentes de corrupción. Esto ha debilitado seriamente su credibilidad política como para promover la coordinación con las ONG e implementar procesos participativos.
- No se ha definido una política de Estado que especifique el rol de las ONG. No se trata de hacer nuevas leyes o crear una nueva normatividad. Tampoco se trata de intervenir en la vida institucional de las ONG, sino de establecer un marco de políti-

ca, que en el contexto de la modernización del Estado, especifique lo que se espera de estas organizaciones en los diversos sectores en los cuales operan, garantizando su autonomía, el derecho que les asiste para organizarse y actuar. Es un proceso que demanda tiempo y que debe ser compartido entre el Estado, las ONG y la cooperación externa. Este marco de política debe orientar las acciones a largo plazo y no debe ser afectado por los cambios de gobierno.

- Desde la perspectiva de las ONG, son limitados los canales de participación, comunicación y consulta entre las ONG y el Estado. En el sector salud, la situación evolucionó favorablemente con la incorporación, en 1996, de un representante de las ONG en el Consejo Nacional de Salud y la organización de una oficina al interior del Ministerio de Salud Pública encargada del tema de ONG. Con apoyo de AID, esta oficina, se encuentra preparando un directorio de aquellas organizaciones que trabajan en salud y ha realizado varios eventos de coordinación. Desde una perspectiva más amplia, se considera que en el sector público no se tiene una idea clara de lo que son las ONG, no existe una aceptación oficial de su capacidad de interlocución con el Estado, ni se reconoce su papel y ni su potencial; existe desconfianza.

#### RECUADRO 14

##### La discontinuidad de las políticas públicas y las ONG

*Es bastante difícil encontrar las bondades de los proyectos gubernamentales, porque cada Gobierno aplica sus propias políticas. Y no hay la continuidad adecuada... las ONG tienen políticas mucho más definidas, ... que superan el tiempo gubernamental. En cambio en los Gobiernos no va más allá de los cuatro años que duran.*

*Carlos Moreno. COMUNIDEC*

#### **4. ¿Cómo fomentar la participación de las ONG?**

La coordinación con el Estado y la participación en iniciativas de desarrollo impulsadas por aquel no está exenta de conflictos y tensiones, pues son entidades de naturaleza distinta. Es preciso identificar con precisión los roles de cada uno de estos dos importantes actores en la superación de la pobreza.

Una mayor participación de las ONG sólo puede ser posible en un contexto en el cual la modernización del Estado cree una cultura política distinta y una institucionalidad para la cual el desarrollo implique participación y co-responsabilidad; y, que, como estrategia, esté dispuesta a compartir con otros actores la responsabilidad en el desarrollo. Un eje central de cualquier propuesta de modernización del Estado debe contemplar un decisivo involucramiento de las ONG en el diseño de políticas programas y proyectos de lucha contra la pobreza. En este sentido la descentralización y el potencial trabajo con gobiernos locales es un escenario altamente valorado por las ONG.

El tema de la continuidad de la políticas y de la preservación de los programas, de los efectos negativos de los vaivenes políticos, también está asociado a la mayor presencia de organizaciones no gubernamentales en el diseño y ejecución de programas y proyectos que disponen de recursos públicos. Una mayor presencia de ONG, a través de mecanismos amplios y transparentes de participación, limitaría los elementos clientelares que conlleva la ejecución directa de programas por parte del Estado y fortalecería una sana competencia entre las mismas ONG por mejorar la eficiencia de sus acciones.

La experiencia de Ecuador en proyectos financiados con recursos de la cooperación multilateral señala que la sola mención a la participación de ONG no es suficiente garantía. La cooperación externa requiere tener una política definida frente a los procesos de modernización y descentralización del Estado en Ecuador, así como

frente a los procesos de participación que se implementen. Se necesita diseñar mecanismos que la conviertan en taxativa y que involucre a las ONG y otros actores sociales desde el diseño mismo de las propuestas. Si bien los costos y el tiempo de preparación de los proyectos puede aumentar, la mayor eficiencia en la ejecución y sostenibilidad de los proyectos justifican hacerlo.

Todo lo anterior pasa por ampliar los canales de comunicación y diálogo de las ONG con el Estado, en una estrategia de tipo sectorial, en torno a agendas concretas que tiendan a disipar el ambiente de confrontación o competencia por recursos, así como posibles intentos de intervención del sector público. Hay que afirmar la idea que las ONG y el Estado son socios en la lucha contra la pobreza.





## Capítulo 8

# MARCO LEGAL

### 1. Contexto general

Una preocupación sobre las ONG ecuatorianas es la aparente ausencia o poca precisión del marco jurídico que regula sus operaciones, fomentando la idea de que las ONG “hacen lo que les da la gana”; que son una fuente fácil de ingresos; que no existe ningún mecanismo de control, ni para su constitución, ni para su funcionamiento y que el Estado poco o nada hace para controlarlas. Este tipo de argumentación ha dado pie para que, en los últimos años y de manera periódica, funcionarios públicos de distintas categorías planteen iniciativas de “control” a las ONG. Son por lo general declaraciones que confunden control con intervención estatal sobre las ONG y especialmente sobre los recursos que éstas manejan.

El Art. 19, Numeral 13, de la Constitución ecuatoriana garantiza “el derecho de asociación y de libre reunión con fines pacíficos” de las personas. La interpretación de esta garantía está planteada en términos amplios, pues comprende tanto el derecho de incorporarse como el de no formar parte de una asociación; así como, el derecho de que las actividades que realiza determinada asociación puedan ser desarrolladas, sin interferencias ni obstáculos por parte del poder público.

En términos legales, también existe una consideración bastante amplia sobre los tipos de organizaciones privadas sin fines de lucro, y no se dispone de una legislación común a todas las organiza-

ciones, aunque se considera como régimen general lo planteado en el Código Civil. Con estos antecedentes, las normas jurídicas reconocen la existencia de dos tipos de organizaciones privadas sin fines de lucro:

1) Las que trabajan en base al Título XXIX del Libro I del Código Civil: Son las corporaciones y fundaciones civiles. Las primeras son asociaciones de personas que se organizan para la consecución de un bien común; mientras que las fundaciones se organizan en base a un patrimonio destinado a un propósito de beneficio colectivo. Aunque legalmente existe diferencia entre estos dos tipos de instituciones, en la práctica las dos formas de organización se la utiliza en forma indistinta.

2) Las que funcionan en base a leyes especiales así como las personas jurídicas de derecho privado creadas por acto legislativo: comunas, comunidades campesinas, sindicatos, comités de empresa, cooperativas, asociaciones mutualistas de ahorro y vivienda, bolsas de valores, corporaciones de garantía crediticia, los partidos políticos, federaciones y organizaciones campesinas, cámaras de la producción y colegios profesionales.

## **2. Reconocimiento legal**

De acuerdo al SIOS, catorce instituciones públicas reconocen la personería jurídica de las ONG. En el 50 por ciento de casos fue otorgada por el Ministerio de Bienestar Social; el 13 por ciento, por el Ministerio de Educación; 8 por ciento, por el de Salud y un 7 por ciento, por el de Agricultura. En otros términos, el 78 por ciento de instituciones están registradas en los cuatro ministerios mencionados (Tabla 12).

**Tabla 12**  
**Número de ONG, según Instituciones Públicas**  
**que Otorgan la Personería Jurídica y Año de Fundación**

Año de Fundación Ministerio	1900-49	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990	1991	1992	1993	1994	1995	S/D	TOTAL
S/D		1		6	19	5	7	8	1	5	4	14	70
M. de Bienestar Social		2	10	29	104	28	18	43	26	18	8	6	292
M. de Educación	1		4	15	26	6	9	7	3	1	1	3	76
M. de Salud Pública			1	4	20	7	3	4	5	1		2	47
M. de Agricultura			1		11	4	8	6	4	5		1	40
M. de Trabajo			2	1	6	1			2		1	1	14
M. de Gobierno		1		5	2	1		1		1		1	12
M. de Industrias				1	3	2	4	2				12	
Presidencia de la República			2	1	3	1	2	1				10	
Otras instituciones públicas.			1		2	1							4
M. de Energía					1		1					2	
M. de Turismo						1		1					2
M. de Relaciones Exteriores					1							1	
M. de Vivienda								1					1
Superintendencia de Comp.					1							1	
<b>TOTAL</b>	1	4	21	62	199	54	48	78	44	31	14	28	584

FUENTE: SIOS, 1996

#### **4. El debate al interior de las ONG**

El marco legal vigente es amplio y ha permitido la constitución de un número creciente de ONG. Al respecto Urriola, R. (1994) señala que tal hecho “no puede ser motivo de preocupación sino más bien un estímulo a la creación de instancias de sana competencia en las áreas que abarcan las ONG”.

Desde la perspectiva de las ONG, las preocupaciones en torno al marco legal surgen de dos hechos: por un lado, el que bajo la misma figura jurídica que ampara la formación de ONG de desarrollo, se constituyen diversos tipos de instituciones que persiguen propósitos del todo diferentes. Uno de los entrevistados dice: “Tenemos el mismo estatuto jurídico, pero roles sociales e impactos distintos, por ejemplo un club deportivo y un centro de atención a niños maltratados”. Surgiría entonces la necesidad de definir normas que reconozcan el estatuto específico de las ONG de desarrollo. Por otro lado, la especificidad de las ONG debería conducir a diseñar mecanismos apropiados para el reconocimiento de este tipo de organizaciones “que tenga una base social, que permita aportar al país en una práctica concreta”. De esta manera, se evitaría la constitución de ONG, que se forman de manera circunstancial para captar recursos, sin ningún objetivo auténtico de desarrollo y que pueden perjudicar la imagen y el buen nombre del resto de las ONG que efectivamente cumplen con los objetivos para los que fueron creados.

La amplitud del marco legal es analizada desde dos ángulos: por un lado, como el ejercicio del derecho constitucional a la libre asociación y que cualquier regulación adicional “va en contra del concepto mismo de sociedad civil”, ámbito en el cual operan las ONG. “No nos encontramos incómodos en un marco legal que nos ha dejado vivir” - señala el Director de una de las ONG más exitosas y fuertes del país - “Me parece que más vale correr el riesgo que alguien abuse, antes que limitar, a través de leyes más específicas, la libertad de todos”.

Por otro lado, la amplitud del marco legal es percibido como un vacío legal que crea oportunidades o alienta, periódicamente, el interés de los grupos políticos que controlan temporalmente el gobierno, para intervenir en las ONG. Se debe reconocer que dichos intentos de intervención se han dado obedeciendo a un interés por tener un control político de las ONG, más que por un interés en promover el desarrollo del sector.

Una opinión relevante señala que no se trata tanto de modificar el marco legal, sino de definir una política sobre el rol que las ONG deben desempeñar en el país. “Lo que no hay es una política que permita canalizar mejor el trabajo de las ONG”, sostiene uno de los entrevistados. Otro plantea esta carencia en los siguientes términos “se trata de marcar las reglas del juego. No tanto una ley, sino una política que sea parte de las políticas de desarrollo”.

Un reciente análisis de la legislación vigente sobre el sector privado sin fines de lucro establece que los principios generales establecidos en el Código Civil son compatibles con la libertad de asociación garantizada en la Constitución (Wray, A.;1995:14). Como se ha señalado existen periódicos intentos de reformas legales de las normas que amparan el funcionamiento de las ONG, básicamente a nivel de decisiones ministeriales. Durante el gobierno de Bucaram, se discutió y aprobó en primera instancia un Proyecto de Ley para el “Desarrollo de la pequeña y mediana industria”, que afectaba las operaciones de las ONG y de la cooperación externa en todos los programas orientados al “fomento, capacitación, asistencia técnica, crediticia, etc.” (Congreso Nacional:1996,3). La definición que se hizo de pequeña industria involucraba a la micro empresa y a la agro industria. De acuerdo al proyecto de ley, en el artículo 6, el Ministerio de Industrias y Comercio aprobaría las “actividades, planes y programas de los organismos estatales, semi estatales, privados, inclusive de organizaciones no gubernamentales”.

## RECUADRO 15

### Puntos de Vista Relevantes sobre el Marco Legal

NEGATIVOS	POSITIVOS	ACCIONES
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es muy amplio y crea posibilidades de intervenciones gubernamentales, que coarten la libertad de acción de las ONG y que no aparen las actividades que actualmente realizan las mismas.</li> <li>2. Constitución de organizaciones con fines diversos que desnaturalizan la verdadera función de las ONG, constitución de ONG que no son verdaderas organizaciones de desarrollo y que con su acción dañan a otras ONG que ejecutan un trabajo profesional.</li> <li>3. No se establece los derechos de las personas para las cuales las ONG trabajan u obtienen recursos.</li> <li>4. Número excesivo de ONG</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Permite el ejercicio pleno del derecho de asociación.</li> <li>2. Un marco legal amplio es compatible con el verdadero concepto de sociedad civil.</li> <li>3. El marco legal existente ha permitido la constitución de ONG que se han consolidado institucionalmente y han aportado en varios campos.</li> <li>4. Ha permitido el ejercicio del derecho constitucional a la asociación. La formación de muchas ONG es un indicador de esta realidad.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cualquier iniciativa de reforma del marco legal que ampara la constitución y funcionamiento de las ONG debe contar con la participación de las mismas, a fin de estimular y garantizar sus operaciones.</li> <li>2. Antes que una reforma se considere necesario diseñar una política que defina el rol de las ONG en el desarrollo. Este debería ser el resultado de un esfuerzo conjunto con el sector público.</li> <li>3. En la definición de cualquier mecanismo de control se debe privilegiar el autocontrol de las propias ONG, como un "Tribunal de Honor". El FEPP está promoviendo la idea de establecer un Código de Ética.</li> </ol>

Por otro lado, buscaba convertir a la Federación Nacional de la Pequeña y Mediana Industria en “contraparte obligatoria de todos los convenios, ayudas, acuerdos y más apoyos nacionales e internacionales que, para la promoción de la pequeña y mediana industria, presten las entidades públicas y privadas, inclusive fundaciones, corporaciones, organismos no gubernamentales, nacionales o extranjeros, establecidos o no en el país...”. En los hechos se estaba creando el monopolio de un organismo gremial sobre los recursos tanto nacionales como externos, orientados a promover proyectos productivos, de capacitación y asistencia técnica.

## **5. Conclusiones sobre el marco legal**

Las ONG amparan su funcionamiento en claras disposiciones constitucionales, una mayor minuciosidad implicaría menor libertad. De acuerdo a Wray “...los reglamentos conservan la herencia intervencionista de los gobiernos militares de los años 60-70, época de la cual provienen además casi todas las leyes especiales”. Desde una perspectiva estrictamente jurídica cualquier reforma del marco legal de las ONG deberá enmarcarse en el derecho constitucional que garantiza la libre asociación. Cualquier iniciativa que tienda a establecer un injerencia, vía reglamentos, del Estado en la vida de estas instituciones afectaría derechos constitucionales.





## Capítulo 9

# LAS INICIATIVAS DE CAMBIO INSTITUCIONAL EN LAS ONG

### 1. El cambio inevitable

Los cambios operados en el contexto internacional e interno del país han planteado a las ONG la necesidad de realizar procesos de cambio y ajuste institucional, con el objeto de responder a los retos del momento histórico actual. Se puede afirmar que esta necesidad de cambio de las ONG es independiente de los modelos ideológicos o filosóficos que inspiran su acción y de las actividades y proyectos específicos que ejecutan o de su tamaño.

Del financiamiento fácil que coadyuvó a la formación de instituciones con rasgos específicos, se pasó a una situación de restricción en el volumen de recursos disponibles. Además, América Latina y el Ecuador no tienen la prioridad que tuvieron durante los años 70, para recibir los recursos para el desarrollo. Estos han sido orientados hacia África y Asia debido a los problemas de hambruna, conflictos étnicos y guerras civiles que han afectado a varios países de dichos continentes; a los países de Europa del Este; y, hacia los propios países desarrollados que tampoco han podido evitar el recrudecimiento de sus problemas sociales. Este tipo de asistencia empieza a “ocupar presupuestos cada vez más importantes de la cooperación internacional”<sup>12</sup>.

Por otra parte, los grupos sociales con quienes se interrelacionan no son los mismos que en el pasado, pues también han sido

afectados por la crisis que vive el Ecuador desde comienzo de los años 80, y por dinámicas propias en que esos grupos sociales se han involucrado, especialmente en el caso de los pueblos indios, con el levantamiento que alcanzó la escena política ecuatoriana en 1990, o de las mujeres que han ganado un importante espacio en el debate público.

### RECUADRO 16 Los cambios en el contexto

*Nos encontramos definitivamente ante otro tipo de poblador rural, distinto al tradicional hombre del campo que era leído a partir de su relación con la tierra y con la producción agropecuaria*

*CESA 1996*

Los beneficiarios de las acciones miran a las ONG desde una perspectiva distinta a la que tenían en los 80 o aún antes. Una densa red organizativa de los sectores populares ha surgido en estos años, enriqueciendo el tejido social y los canales de expresión y representación de los pobres. Muchas organizaciones miran a las ONG a partir de la experiencia que han adquirido al trabajar con éstas y desde sus propios aprendizajes, que los ha llevado desde una situación de dependencia, en los 70, hasta una demanda de co-participación en todo el ciclo de proyectos. También han comenzado a buscar un campo propio con las fuentes de cooperación.

Por último, desde comienzos de la década de los noventa, el número de ONG ha aumentado significativamente. En sí este hecho no es negativo, sin embargo con la proliferación se ha desdibujado el perfil que tenían en el pasado y la diversidad del sector se ha hecho más amplia. Se hace necesario construir una nueva identidad.

No sólo el entorno es el que ha cambiado, dejando sin piso a muchas ONG. Hay aspectos propios de su estructura institucional

que han dejado de ser eficientes y funcionales al logro de sus objetivos: su concepción del desarrollo; la vinculación entre esta concepción y las oportunidades reales de cambiar la situación de la población con la que trabajan; los enfoques que tienen acerca de las demandas de los sujetos sociales y, la manera como éstos construyen estas demandas; el poco sentido práctico que muchas veces tienen sus propuestas frente a los problemas que pretenden superar.

En síntesis, el reto ante el cambio que las ONG ecuatorianas enfrentan no sólo se origina en la reducción del financiamiento y en las condiciones en que es otorgado, sino también en la insuficiencia de los esquemas bajo los cuales han operado, los resultados alcanzados y el tipo de instituciones que se constituyó.

¿Cuáles son los términos de la disyuntiva para las ONG ecuatorianas y de qué forma responden a la nueva situación? ¿Cómo perciben su futuro? ¿Qué cambios están introduciendo en sus enfoques institucionales y en las metodologías de trabajo? ¿Cómo responden a la modificación de las condiciones externas de financiamiento?

Si bien en todas las instituciones, a cuyos directores se entrevistaron, existe la preocupación sobre la necesidad de impulsar cambios institucionales, la intensidad de éstos, la profundidad y los enfoques varían en cada una de las instituciones. Existen perspectivas teórica, técnicas y metodológicas para orientar el cambio, una de ellas es la incorporación de la planeación estratégica y los métodos de calidad como una herramienta de cambio. La planeación estratégica no es necesariamente la norma y algunos la miran con escepticismo. “Me cago en ella...” fue la respuesta de uno de los directores, al preguntársele sobre si su institución la utilizaba. Otras prefieren enfrentar el futuro a partir de una reflexión crítica desde su propia experiencia institucional y con sus métodos.

Un significativo grupo de ONG ha desarrollado, en los últimos años, programaciones estratégicas de sus instituciones y ha redefini-

do las visiones y misiones institucionales; otro grupo recién ha comenzado; y, otras lo tienen en sus planes para el futuro inmediato. Aquellas que no hablan de planes estratégicos, se refieren a la necesidad de reconversión institucional y a prácticas institucionales renovadas, o han acudido a otras herramientas para orientar el cambio.

En la mayoría de casos, la iniciativa provino de la misma institución y se llevó a cabo gracias a apoyos externos de alguna de las fuentes financieras con las que trabajan. Las nuevas visiones institucionales buscan el liderazgo en el sector específico en el que operan, en base a una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos y en las acciones y, a una mayor autonomía y sustentación financiera. Las nuevas misiones institucionales hacen referencia a la calidad de los servicios y productos ofertados y al aprovechamiento de nuevas oportunidades de trabajo en los espacios locales y en micro regiones, entre otros aspectos .

## **2. Las dimensiones del cambio institucional**

### **1) Aprovechar las oportunidades del mercado**

Un aspecto central del debate actual es sobre la función del mercado en el desarrollo. El reto es “juntar armónicamente objetivos de tipo social (servicio a los pobres) con objetivos de tipo económico (autofinanciamiento primero y posteriormente ganancias lícitas para con éstas financiar otros requerimientos de la institución). El ideal es ser más eficientes que el Estado y más justos que el sector privado lucrativo (Tonello:1996:3).

### **2) Alianzas para superar la pobreza**

Otro aspecto importante de este cambio es la necesidad de buscar aliados en la misma sociedad para luchar contra la pobreza. Esta no puede seguir siendo responsabilidad exclusiva del Estado y

de las ONG. En ese sentido son alentadora las iniciativas que buscan involucrar al sector privado en acciones de solidaridad. Se busca la participación de este sector no solo como posible fuente de recursos, sino también como socio para la superación de la pobreza.

### **3) De los recursos externos al autofinanciamiento y la formación de un capital institucional propio**

El cambio institucional, puesto de manifiesto en las nuevas visiones y misiones establecidas, implica modificar las fuentes de financiamiento de las ONG y alcanzar niveles significativos de autofinanciamiento y auto sustentación.

Se identifican algunas iniciativas en el aspecto del financiamiento:

i) Oferta de servicios de asistencia técnica para un potencial mercado formado por instituciones de desarrollo y por el sector público. Los conocimientos adquiridos, las metodologías desarrolladas constituyen una fortaleza que puede ser transformada en una línea de oferta de asistencia técnica. Los potenciales demandantes de estos servicios son: otras ONG, el sector público, la cooperación externa y los propios beneficiarios. Es una aspiración generalizada en las ONG, con independencia del sector y de las áreas geográficas en el que trabajan.

CEPAM, en el contexto del proceso de innovación institucional, desarrolla iniciativas específicas para identificar oportunidades de brindar asistencia técnica (CEPAM:1996). Por otra parte, SENDAS señala como alternativa: “vender servicios especializados y rentables a instituciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeras, que mantengan afinidad a nuestros objetivos” (SENDAS:sf). Esquel ha “optado por modificar su campo de intervención” y entre otras iniciativas busca “ofertar servicios de asesoría a organismos internacionales” (F. Esquel Ecuador;sf,47)

ii) En el caso de ONG que proveen diversos tipos de servicios de apoyo a grupos específicos de población, como salud, educación, y capacitación se estaría evaluando formas de aporte de los usuarios y/o beneficiarios de los servicios, que permitan la sustentación para disminuir la dependencia financiera de recursos externos.

El Instituto de Investigaciones Socio Económicas y Tecnológicas, INSOTEC (INSOTEC;1996,2) expresa con singular fuerza este punto de vista. En un documento interno preparado en este año, afirma lo siguiente: "INSOTEC declara que la fuente de financiamiento que más le interesa desarrollar es la de cobro por los servicios que presta la institución a los empresarios, por considerar que esta es una fuente genuina de financiamiento que permitirá independencia, libertad de acción y sostenibilidad a largo plazo".

Las mejores perspectivas tienen las ONG que realizan actividades con sectores que pueden generar ingresos para cubrir el costo de los servicios. Por ejemplo, la experiencia del FEPP, en el Programa de Acceso a la Tierra, demuestra que todo lo referente a mediciones y linderaciones puede cubrir sus costos. Se estima, que la metodología y los equipos técnicos pueden estar al servicio de otras ONG, el Estado y las organizaciones campesinas. La prestación de servicios de asistencia técnica agropecuaria especializada es un mercado potencial, al que las ONG sectoriales tienen interés en ingresar y que se ha abierto por la disminución de la presencia del Estado.

Por otra parte, ONG que trabajan proporcionando servicios en salud, como CEMOPLAF, tienen una clara política de recuperación de costos por prestación de servicios. Sin embargo, sostienen que la recuperación tiene sus límites: puede significar que los sectores más pobres dejen de demandar sus servicios y sean marginados. Aunque existen alternativas como los subsidios cruzados. (CEMOPLAF:1995).

En el caso de la Fundación Esquel, se plantea diferenciar sus apoyos “entre aquellos que, por precariedad de los grupos sociales, deben continuar siendo no reembolsables, y aquellos otros que pueden pasar a ser recursos entregados en crédito y combinados con entrega de capital en riesgo para actividades productivas con posibilidades de éxito económico” (Fundación Esquel;1996,47)

El cobro por los servicios para recuperar costos de manera parcial o total implica un cambio extremadamente fuerte en las relaciones que las ONG mantienen tanto con los beneficiarios, como con el Estado.

iii) La participación en la ejecución de proyectos financiados por el Estado es una de las posibilidad que se plantean las ONG. Esto implica la necesidad de cambios, tanto en las ONG como en el Estado.

iv) Acercamiento al sector privado y campañas de “*fundraising*”. No se han identificado de manera sistemática posibles campos de interés común. Las aproximaciones han dado resultados por debajo de las previsiones, de acuerdo a los testimonios institucionales. La excepción es la experiencia de ONG que trabajan con niños discapacitados y en circunstancias especialmente difíciles (niños de la calle) que han alcanzado un cierto nivel de apoyo del sector privado.

v) ONG que trabajan en tecnologías agropecuarias y sectores campesinos, vinculados a productos que son materia prima para industrias, tienen mayor posibilidad de interactuar y de relacionarse con el sector privado. Una experiencia poco conocida de enorme trascendencia es la de FUNALGODON.

vi) Una alternativa que se está ensayando y que deberá ser evaluada es ejecutar proyectos productivos para financiar programas

sociales. Tal es el caso del programa Chicos de la Calle, en Ambato, que lo ejecuta la comunidad Salesiana con apoyo del FECD.

vii) Formación de empresas especializadas y mejor manejo de empresas actualmente en funcionamiento y que se relacionan con el trabajo que hacen varias ONG, como la planta productora de semilla de arroz de CESA. Se prevé mejorar la gestión empresarial de éstas, a fin de incrementar sus rendimientos y aportes a la institución. FUNDAGRO se plantea la constitución de empresas de maquinaria agrícola, en asocio con organizaciones campesinas. Realizar inversiones productivas en sociedad con grupos pobres es también una recomendación que una evaluación externa hizo a la Fundación Esquel.

#### **4) Del programa o proyecto a los espacios locales, municipales y regionales**

Las experiencias de ACJ en Santo Domingo y Machala, al igual que la de CIUDAD demuestran el potencial de las ONG en estos espacios. Otra iniciativa es la de las ONG que conforman la Red Cántaro; así como las de DONUM y HABITIERRA que han promovido un intenso debate sobre las relaciones de cooperación entre ONG y los espacios locales<sup>13</sup>. La experiencia del CECCA, en Paute, es también demostrativa de esta tendencia. CESA también la considera en las nuevas estrategias institucionales.

Se busca superar el espacio reducido del proyecto o programa institucional, o del grupo específico de beneficiarios, y establecer acuerdos con otros actores sociales: organizaciones sociales, gobiernos locales, sector privado, iglesia, etc., a fin de potenciar la acción institucional, volverla más eficiente y tener resultados a futuro.



### **5) Del voluntarismo a la profesionalización**

El voluntarismo y la mística han sido una motivación importante en el comportamiento de los recursos humanos de las ONG. Sin dejar de lado este atributo, existe el convencimiento que, para enfrentar de mejor manera el nuevo contexto y exigencias, se requiere contar con profesionales del desarrollo. Por otra parte, una perspectiva más sustentada de las instituciones requiere de procesos de capacitación, especialización y profesionalización de los recursos humanos y optimizar su utilización y administración (CEPAM:1996). Otra perspectiva es atraer y mantener personal calificado (FUNDA-GRO:1996). Desde el punto de vista del INSOTEC (1996), se requiere contar con personas especializadas “profesionales del desarrollo” capaces de desenvolverse en un “ambiente interno y externo que exige altos niveles de eficiencia y eficacia, productividad, ..., uso óptimo de los recursos,..., sujeto a una permanente evaluación”. En cierta forma, se trataría de superar una práctica en que se garantizaba empleo y remuneración independientemente de los rendimientos y de los resultados alcanzados por el personal (Tonello:1995). En esta perspectiva debería entrar también la evaluación del personal directivo de las instituciones.

### **6) De la dirección ejecutiva a la gerencia institucional**

El personal directivo no requirió en el pasado de conocimientos especializados para dirigir las instituciones. El nuevo entorno y los retos que se plantean actualmente las ONG las lleva a buscar el fortalecimiento de las capacidades gerenciales de sus cuadros directivos y la incorporación de criterios de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión institucional. Las demandas de capacitación no se limitan a la profesionalización en los aspectos sociales del desarrollo, como técnicas de programación, seguimiento, sistematización y evaluación, sino también capacitación en aspectos de gerencia institucional.

## **7) Del aislamiento a la formación de redes de intercambio de experiencias**

La idea de fortalecer los procesos de intercambio entre ONG ha cobrado fuerza. La formación de redes y el intercambio de experiencias e información se lo enfocaría desde dos perspectivas, una regional y otra temática. Las experiencias positivas se orientan por este lado; basta citar el caso de Cántaro en Azuay, y los foros de la infancia, de la mujer, de las ONG ambientalistas. En la perspectiva de la innovación institucional, el intercambio y la coordinación con otras ONG se ha convertido en un imperativo, aunque es difícil prever, en el corto plazo, la formación de algún tipo de organización nacional de las ONG.

## **8) De las visiones parciales a visiones integradoras**

La diferenciación creciente de la sociedad ecuatoriana ha conducido a un esfuerzo para superar visiones parciales y buscar alternativas de desarrollo que integren la heterogeneidad de los diversos actores de desarrollo en una nueva integralidad. La importancia del enfoque de género en los proyectos de desarrollo, aún incipiente, es una clara señal de la presencia de esta nueva perspectiva.

## **3. Casos de innovación institucional**

A fin de comprender de mejor forma las iniciativas de cambio es necesario mirar en detalle algunas experiencias:

### **Caso 1**

#### **Centro Médico de Orientación y Planificación Familiar, CEMOPLAF**

Las primeras ideas de trabajar en planificación familiar surgieron en un grupo de mujeres profesionales relacionada con la Sociedad de Médicas, a mediados de los sesenta, cuando el tema era un

verdadero tabú. CEMOPLAF se forma en septiembre de 1974 para promover prácticas de planificación familiar, con apoyo de *Family Planning International Assistance*, FPIA, que operaba con recursos de AID.

### RECUADRO 17

#### *El éxito de una propuesta*

*Hay que recalcar los temores existentes de ofrecer la Planificación Familiar a sociedades extremadamente conservadoras, en muchas de ellas con un elevado porcentaje de población indígena, con valores y tradiciones ancestrales, además de los índices elevados de mortalidad materna e infantil existente, lo que implicaba un reto institucional; las circunstancias fueron cruciales, pero significativamente los resultados actuales demuestran el éxito de los servicios*

CEMOPLAF (1996)

Teresa de Vargas, Directora Administrativa define el objetivo institucional en términos muy concretos: “queríamos ayudar a la mujer a decidir cuántos hijos quería tener”. Algo muy valorado por el CEMOPLAF es considerarse como una institución de mujeres para mujeres. El 95 por ciento del personal son mujeres, tanto en el área médica como administrativa.

Actualmente, el CEMOPLAF brinda atención de salud reproductiva, a través de un complejo sistema de servicios formado por 21 centros médicos, localizados en diez provincias del país: seis en la Sierra, tres en la Costa y una en la Amazonía, Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria, en Quito, y quirófanos contratados por CEMOPLAF en cinco ciudades. Distribución Comunitaria Indígena que opera a través de 105 puestos, con participación de líderes indígenas. Adicionalmente, mantiene relación con 539 médicos y 200 obstetrices asociadas, que brindan servicios de planificación familiar, por medio de consultas a precios socialmente aceptados.

Los centros médicos funcionan de manera descentralizada y ofrecen varios tipos de servicios, además de la planificación familiar, como atención materno infantil, medicina general, ginecología y pediatría. Además, disponen de laboratorios clínicos, botiquines, servicio de ecografía y otros.

En 1994, CEMOPLAF atendió a 173 mil usuarias. El 72 por ciento de ellas provenía de áreas urbanas y el 28 por ciento, de las rurales. El 38 por ciento tenía un nivel educativo entre primaria completa y ninguna escolaridad; el 48 por ciento tenía algún grado de educación media (CEMOPLAF: 1994). En la institución existe la preocupación por el cambio de perfil socio económico de las usuarias. En un comienzo éstas “eran de muy bajos recursos económicos... Ahora hay un gran porcentaje de universitarias, mujeres con uno o dos niños.... Si estamos presionados por la autosuficiencia, qué va a pasar con las personas de bajos recursos... es la gran interrogante” (CEMOPLAF: 1995).

Lo cierto es que CEMOPLAF es un caso único entre las ONG ecuatorianas, pues el autofinanciamiento, originado en el cobro de servicios, alcanza un porcentaje que oscila entre el 60 y el 65 por ciento. A fin de aliviar la presión sobre los servicios que atienden a las usuarias de bajos recursos, el Centro mantiene un sistema de subsidios cruzados, de manera que unos programas absorben gastos de otros. La preocupación por los efectos de la política de autosostenimiento llevó a CEMOPLAF a realizar un estudio sobre la capacidad de pago de las usuarias, a fin de orientar las políticas institucionales. Otra iniciativa desarrollada ha sido la de mercadeo social de anticonceptivos, que se inició en el segundo trimestre de 1995. El programa tiene un componente comercial y un componente comunitario, en 1996, operaba en 12 provincias.

Un aspecto al cual CEMOPLAF ha dado una gran importancia es el establecimiento de centros orientados a la atención de mujeres indígenas. Operan desde 1986, en las cuatro provincias de la Sierra

donde existe la mayor concentración de población indígena: Imbabura, Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar. Al centro que opera en Cajabamba, Provincia de Chimborazo, asisten entre 90 y 100 mujeres por mes (CEMOPLAF: 1995, 7).

CEMOPLAF realiza un permanente esfuerzo por introducir criterios de calidad y eficiencia en la gestión institucional. En los últimos años, ha incorporado la planeación estratégica en su funcionamiento institucional. Lamentablemente la experiencia de CEMOPLAF y su presencia en áreas de pobreza crítica en zonas urbanas y rurales ha sido poco utilizada por los programas públicos de salud y, desde el punto de vista de esta ONG, se han desperdiciado valiosas oportunidades de colaboración y coordinación

## **Caso 2**

### **Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, FEPP.**

El FEPP se formó en 1970 por iniciativa del Obispo de Guaranda, Monseñor Cándido Rada. Trabaja con campesinos pobres proporcionando crédito, capacitación y asistencia técnica. El FEPP trabaja en nueve provincias y opera a través de seis oficinas regionales.

Desde 1977, se involucró en un novedoso programa de crédito para compra de tierras, que se amplió en los noventa, a través de una operación de compra de deuda externa, que contó con el apoyo de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Entre 1977 y 1996, el programa benefició a 307 organizaciones, 10.935 familias, con la adquisición de 409 mil hectáreas (FEPP: 1996). Es un programa único en su género y benefició, probablemente, al segmento más pobre de la población rural ecuatoriana y de la población, en general: campesinos e indígenas sin tierra.

El programa tiene dos aspectos novedosos: por un lado, a las tierras se accedió mediante crédito. La recuperación de los recursos

permitió la formación de un Fondo Rotativo de Crédito, cuya cartera vencida es de 5%. En el 58 por ciento de los casos, el crédito tuvo un plazo menor de cinco años. En segundo lugar, el crédito para la compra de tierras estuvo acompañado de asistencia técnica a los campesinos, a fin de crear las condiciones para el pago del crédito.

El FEPP informa que los resultados fueron positivos: en el 61 por ciento de los casos se incrementó los niveles de producción, en comparación con los que tenían los antiguos propietarios y en el 32 por ciento se mantuvo. El FEPP considera, en base a la cifras de beneficiarios y superficie afectada por el Programa, que este tuvo un efecto “nacional” y que es “el mayor esfuerzo que se ha realizado en el Ecuador, a nivel de la redistribución de tierra”, entre 1990 y 1995 (FEPP: 1996: 249 y ss).

La magnitud del Programa de Apoyo al Acceso a la Tierra y los logros alcanzados fueron un factor crucial para desatar un proceso de reflexión interna en el FEPP orientado hacia la innovación institucional. Un primer aspecto de este proceso es la búsqueda de una “nueva integralidad” en las acciones institucionales, concebida por la interacción de dos tipos de elementos: por un parte, tierra, organización, cultura; elementos básicos para la producción, como riego, para la Sierra; producción y productividad; conservación de los recursos naturales y ecología; procesamiento de productos campesinos y pequeñas industrias; comercialización y reinversión. Por otra, la diversificación de tareas, la creación de mercados financieros, la profesionalización de los jóvenes, el acceso al bienestar, la creación de servicios en las mismas comunidades y la puesta en servicio de obras de infraestructura de beneficio comunitario. Es especialmente relevante el tema de creación de mercados financieros rurales, a los que el FEPP ha comenzado a dar una especial atención institucional.

La reflexión al interior del FEPP implica una revisión profunda del marco general y de las prácticas institucionales. Las consideraciones más significativas son las siguientes:

1) Búsqueda de un desarrollo posible, limitado en el espacio, pero real, frente a “la búsqueda idealista del desarrollo perfecto y global, derivado de cambios estructurales y de la conquista del poder” (Tonello: 1995 b: 11). Desde la perspectiva del nuevo enfoque, se trata de juntar objetivos de tipo social y objetivos de tipo económico productivo.

2) Un cambio de enfoque, basado en la experiencia, sobre las prioridades del desarrollo rural. El tema de la generación de empleos no agrícolas en el sector rural aparece con singular fuerza, potenciando los encadenamientos económicos entre producción agrícola, agroindustria, servicios financieros y la organización de otros servicios en las microregiones. Es el “modelo Salinas”.

3) Un revalorización del mercado, como oportunidad, y de una perspectiva empresarial que debe ser trasladada a los campesinos. La participación de éstos en el mercado debe ser “como sujetos y no como objetos, como actores y no como espectadores, como protagonistas y no como gente de paso” (Tonello: 1996: 3 y entrevista).

4) Manteniendo la importancia de los elementos comunitarios, se trata de apoyar las iniciativas individuales que existen en las comunidades y superar una actitud que las desconocía e incluso las censuraba. Hay que aceptar las diferencias de iniciativas existentes en la comunidades, sin promover la injusticia.

5) Internamente, el FEPP se orienta hacia la descentralización de su estructura institucional, dando autonomía a las diversas oficinas regionales. En el marco de la descentralización, promueve la búsqueda de la excelencia en los resultados que persigue.<sup>14</sup>

El tema del autofinanciamiento es crucial. Una línea importante es la venta de servicios en los que el FEPP ha adquirido una gran experiencia, como la medición de tierras y territorios en los procesos de legalización y titulación de la propiedad. Otra línea es la formación de empresas especializadas, por ejemplo de comercialización. Aprender a competir y ganar licitaciones públicas para la prestación de servicios y la oferta de bienes.

### RECUADRO 18

#### Alentadoras perspectivas pueden nacer de la crisis

*La crisis actual de las ONG puede marcar un importante momento de crecimiento, en la medida en que sepamos juntar armónicamente objetivos de tipo social y objetivos de tipo económico productivo; en la medida en que realicemos nuestro trabajo disminuyendo los costos y aumentando los beneficios; en la medida que seamos más eficientes que el aparato estatal y más justos que el aparato empresarial privado; en la medida que nuestra presencia en las comunidades contribuya a prevenir la disgregación social y el establecimiento de la ley del más fuerte. La crisis no es necesariamente negativa...*

*José Tonello (1995)*

### Caso 3

#### Fundación Esquel

La Fundación Esquel representa un nuevo tipo de organización no gubernamental. No sólo ejecuta directamente sus propios proyectos sino que se ha convertido en una importante fuente de recursos financieros para otras ONG.

La Fundación Esquel da una especial importancia a los jóvenes, a través del Programa para el Desarrollo de la Juventud Ecuatoriana. Los programas de desarrollo social se ejecutan en varias áreas:



desarrollo comunitario, en áreas rurales y urbanas; estimulación infantil; educación, cultura y deporte; protección a menores en situación de riesgo; salud; producción y comercialización; liderazgo juvenil (Fundación Esquel; 1994: 7 y ss).

Desde su constitución en 1990, hasta diciembre de 1995, Esquel ha apoyado iniciativas de 51 ONG y organizaciones de base por un monto aproximado de USD\$ 2 millones. Estos recursos, más la contraparte aportada por las ONG locales, han permitido financiar proyectos por alrededor de USD\$ 4.2 millones. La contraparte aportada por las ONG, en áreas urbanas, alcanzó al 70.7 por ciento del costo total de los proyectos. En las áreas rurales, el aporte de contraparte fue de 28.4 por ciento (Fundación Esquel; 1995: 43 y 44).

Con un directorio formado por figuras representativas de varios sectores sociales de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, la Fundación se ha planteado algunos desafíos:

i) La participación: “los pobres pueden contribuir al desarrollo del país” y ayudar a superar la pobreza, sostiene Esquel. Para ello, es necesario crear los canales que hagan posible esa participación. El análisis de la experiencia institucional les conduce a afirmar que “no es fácil combatir la pobreza desde las ONG. Hay que desarrollar procesos integrales que toman mucho tiempo y que son cualitativamente distintos a medidas o programas para resolver problemas en términos de emergencia”.

ii) Un segundo aspecto es el de la solidaridad, que implica el desarrollo de la filantropía nacional. Esquel afirma la importancia que tiene “sensibilizar al sector privado, para que se involucre cada vez más en beneficio de los sectores más perjudicados por la transición del modelo de desarrollo”. Las dificultades y obstáculos encontrados en promover la solidaridad del sector privado han conducido a Esquel a enfatizar la necesidad de investigar las motivaciones

de los empresarios para realizar contribuciones solidarias (Fundación Esquel; 1994: 6).

iii) El autofinanciamiento es una meta. Para Esquel, “el núcleo central que hay que potenciar es la consolidación de fuentes propias de financiamiento”. En esto comparte la preocupación de las otras ONG y la búsqueda de autofinanciamiento se convierte en un aspecto central de la innovación institucional.

# CONCLUSIONES

La cooperación externa, multilateral y bilateral, sabe que los rendimientos de los proyectos de desarrollo social, financiados con recursos externos y ejecutados por el gobierno son bajos, que casi todos tienen serios problemas de ejecución y que los que se implementan bien no son una fuente de conocimientos que permitan un mejor diseño de políticas y acciones a futuro, por la falta de continuidad de las políticas de gobierno. Con la excepción del FISE, durante la administración de Durán Ballén, todos los proyectos sociales u orientados al desarrollo que se ejecutan con créditos externos pagaron Comisión de Compromiso, que no es otra cosa que una multa por demoras en la ejecución de los proyectos. Que solo se lo reconozca en los pasillos o en las conversaciones de cocktail y que las incontables misiones de seguimiento y evaluación comiencen las 'Ayudas Memoria' con una frase ritual "...felicitamos al Gobierno por los avances del proyecto...", es otro asunto.

Las causas para que esto ocurra son múltiples. Una tiene que ver con un hecho frecuentemente señalado: la falta de políticas de Estado en materia de desarrollo social y, la falta de continuidad en su aplicación que, en términos prácticos, es lo mismo que no existieran. Lo cierto es que las agendas sociales no tienen interés político real durante el ejercicio del gobierno, aunque puedan ser buenos argumentos para obtener votos en las campañas. ¿Cuántos ministros de salud han hecho su periplo por el ministerio desde 1992, o de Bienestar Social? ¿Cuántos han tenido la capacidad para desempeñar el cargo? Todos hemos perdido la cuenta. Lo cierto es que cada uno venía con su prioridad, su programa y "su" equipo para permanecer unos pocos meses, a lo más un año, antes que la primera crisis polí-

tica los ahuyente. ¿Qué pasaría si mañana desaparece el Ministerio de Bienestar Social?. Probablemente nada! ¿Qué pasaría si desaparece una institución como CEMOPLAF o alguna de las que atienden a niños con discapacidades?

La estrategia de ejecución de los proyectos de desarrollo con recursos externos, creó unidades ejecutoras o de coordinación como embriones de modernidad que crearían una lógica distinta en el conjunto del sector. Se ha demostrado que éstos - los “ministerios ricos” en el lenguaje de la burocracia de educación y salud, que no forma parte de estas unidades y que no percibe salarios en dólares - son mediatizados por la lógica que domina la macro política: la del botín político. No es extraño que el coordinador de uno de esos proyectos gane más que el ministro y tenga más poder, pues posee la capacidad de invertir y asignar recursos. Las presiones por cooptar estas unidades ejecutoras van mermando sus capacidades técnicas. Independientemente de sus bondades técnicas, sus propósitos y metas - algunos no han tenido ni siquiera la oportunidad de probarlas - el actual contexto institucional del Estado, caracterizado por la ineficiencia técnica y política, tiende a invalidarlos y han bloqueando las posibilidades de que se transformen en creadores de una nueva dinámica institucional.

De acuerdo a F. Bustamante (1996) “Se ha producido una especie de esquizofrenia burocrática, en la cual los islotes de racionalidad administrativa deben llevar adelante su acción inmersos en un mar de actividad regida por principios que le son antagónicos y contrapuestos.... la única manera (se refiere a las élites tecnocráticas que los controlan, o por lo menos intentan controlar estos islotes de modernidad) en que han logrado retener su poder, es enquistándose trabajosamente en determinadas áreas circunscritas de decisión... que son fortalezas sitiadas dentro del país ... buena parte de su capacidad de reproducción y de acción están sostenidas en actores foráneos y globales”.

Ninguna propuesta de reforma ha logrado revertir estas tendencias, ni ha contado con la suficiente fuerza para romper la inercia institucional, anclada en esa cultura política y cívica. Estas junto con la cantaleta sobre la pobreza se ha convertido también en parte del montaje escénico de la política. Discursos y prácticas aparentemente nuevos como la participación también corren el riesgo de ser recicladas por las prácticas clientelares. La estrategia basada únicamente en el Estado y en unidades públicas especiales ha fracasado.

¿Alternativas? En la literatura de los organismos de cooperación multilateral y bilateral sobre el desarrollo, es casi imposible no encontrarse con cuatro términos: organización no gubernamental, sociedad civil, participación y pobreza. Estas voces han pasado a formar parte del lenguaje oficial de la cooperación y del discurso sobre el desarrollo, incluido el de la banca multilateral. En teoría, dosis adecuadas de participación de los grupos pobres, una sociedad civil fuerte y ONG involucradas en los proyectos pueden significar una reducción de la pobreza, por cierto en el marco de economías sanas, en crecimiento y con democracia. Esto es aún más significativo en el caso de Ecuador, ya que tomando en cuenta los recursos de que dispone no debería tener los indicadores de pobreza que tiene.

Hasta hace pocos años atrás, la fe de los organismos de cooperación en los grandes proyectos de infraestructura y desarrollo ejecutados por el Estado era aún inquebrantable. Como se observa se han abierto nuevas posibilidades, aunque los obstáculos son enormes. Uno nada desdeñable es que son los gobiernos y los estados quienes toman las decisiones políticas en los organismos de cooperación multilateral. Por “mandato” deben trabajar con el Estado. En este contexto la primera reacción es de escepticismo y se resume en una frase: “es una moda que tendrá un ciclo de unos años y luego será reemplazada por otra moda”. Probablemente hay algo de verdad en esto. Nosotros preferimos verlo como oportunidad..

El interés por las ONG y en general por las instituciones sin fines de lucro va más allá. Peter Drucker, el gurú de la nueva gerencia, tiene en su libro **Gerencia para el Futuro** una aguda reflexión sobre lo que las entidades sin fines de lucro podían enseñar a los negocios y también sobre sus debilidades. En consecuencia, el tema de las ONG está en cierta forma en el centro del debate sobre los problemas de la administración y la gerencia, en el contexto de una cultura de riesgo y cambio.

A diferencia de los discursos tradicionales sobre el desarrollo, hablar de participación, ONG y de sociedad civil, implica incursionar necesariamente en un campo en el cual se topan temas políticos como la función del Estado, la concepción misma de democracia, el poder y, lo que es más importante, se genera un espacio de debate en el que un actor central son las mismas ONG. Las conferencias paralelas, en las cumbres sobre medio ambiente, pobreza, mujer y población, demuestran que el llamado a la participación conlleva el riesgo de tener incómodos invitados a la hora de dictar las políticas y establecer los acuerdos. El discurso sobre la participación es un discurso sobre la naturaleza del poder. Es allí donde se hace evidente una contradicción de fondo: el discurso del desarrollo promueve la participación, pero se niega a enfrentar el problema de los sistemas políticos y de los incentivos y obstáculos políticos para el cambio, la superación de la pobreza, la modernización del Estado, la democracia, etc. ¿Cómo jugar con lodo y no ensuciarse?

¿Son las ONG las alternativas? A lo largo del libro se ha analizado la información más significativa que existe sobre las ONG ecuatorianas procurando establecer un balance entre sus fortalezas y sus debilidades. Una conclusión es clara, existen ONG ecuatorianas que tienen experiencias importantes para demostrar. Las más consolidadas y arraigadas enfrentan procesos de innovación institucional prometedores. Sin embargo, la mayoría no ha emprendido este camino y son instituciones financiera, técnica, política y administrativamente débiles. Y el peligro reside aquí. Estas instituciones tienen

el alto riesgo de establecer relaciones clientelares con el Estado con el único ánimo de sobrevivir y por esa vía frustrar la consolidación de una alternativa al desarrollo, cuyos embriones se pueden ver en las iniciativas exitosas de las ONG.

¿De que pata cojean las ONG ecuatorianas? A lo largo del libro se han señalado algunas áreas vinculadas con aspectos institucionales específicos; a continuación se señalan aquellas más de tipo estratégico y que afectan el desempeño global del sector.

- 1) Débil participación e incidencia en el diseño y ejecución de políticas sectoriales y nacionales para la superación de la pobreza. Se reconoce que existen obstáculos externos e internos, ligados al funcionamiento del sistema político del país, que impiden que las propuestas de las ONG, y de otros interlocutores de la sociedad civil, se transformen en políticas: a) la falta de adopción de políticas de Estado; b) el carácter excluyente y poco democrático de la sociedad ecuatoriana; c) el uso de mecanismos clientelares, prácticas burocráticas, falta de eficiencia y de transparencia en el Estado; d) la limitada capacidad de coordinación, la débil capacidad propositiva y de búsqueda consensos en el manejo de conflictos por parte de las ONG y del mismo Estado; e) la generalizada ausencia de sistematización de las experiencias de desarrollo de las ONG que limita la preparación oportuna de propuestas políticas prácticas (Recuadro 19).

### RECUADRO 19

#### Las ONG y el diseño de políticas

*En el tema de mujeres es mucho más claro que las ONG son las únicas en la definición de las grandes líneas, pero eso no quiere decir que haya una política hacia la mujer, a pesar de grandes avances, como la ley en contra del maltrato familiar,... en síntesis, se crea conciencia, pero esa conciencia no se traduce en política*

*Simón Pachano, FLACSO*

- 2) Limitado reconocimiento de las oportunidades que brinda el mercado para el desarrollo de las potencialidades de los sectores pobres. El mercado fue estigmatizado y visto, exclusivamente, como un mecanismo de extracción de excedentes económicos a los más pobres de la sociedad, por parte de los poderosos. Los pobres fueron pensados como observadores pasivos y no como actores que podían aprovechar oportunidades. Esto provocó que los proyectos que se apoyaba no se integren realmente a las dinámicas económicas locales y nacionales y, por lo tanto, la mayoría de la veces, no logren niveles adecuados de sustentabilidad (Recuadro 20).



## RECUADRO 20

### El desarrollo perfecto vs. el desarrollo posible

*“A veces razones de tipo ideológico han desmovilizado la búsqueda de soluciones capaces de resolver problemas locales, en tiempos lógicos. Otras veces, es la actitud de las personas que filtran los proyectos de desarrollo las que crea dificultades artificiales frente a planteamientos útiles y viables... Por cierto en los últimos veinte años, la búsqueda idealista del desarrollo perfecto y global, derivado de cambios estructurales y de la conquista del poder, ha sido un obstáculo para la obtención del desarrollo posible, limitado en el espacio y en los indicadores, pero real”.*

*José Tonello, FEPP*

La identificación de esta debilidad es de gran importancia, pues implica una crítica al modelo teórico en que muchas ONG basaron sus acciones y que se caracterizó por la extrema ideologización de los análisis sobre los problemas y las soluciones de los pobres y la sociedad; la excesiva idealización de las perspectivas comunitarias y organizativas; y, el paternalismo en la concepción de las acciones. En muchas ocasiones, esto último fue alimentado por las características de los esquemas de financiamiento de la cooperación internacional.

- 3) Desde la perspectiva de la cooperación internacional, el voluntarismo y la mística de las ONG son insuficientes para enfrentar con profesionalismo los nuevos retos de los programas de superación de la pobreza, que exigen mayores niveles de eficiencia, técnica y administrativa, y que también debe expresarse en una mejor calidad de los resultados.
- 4) Buena parte del funcionamiento de las ONG estuvo basado en las condiciones del “financiamiento fácil”, que privilegió el subsidio externo hacia las ONG, y de éstas a los beneficiarios,

desalentando las perspectivas autogestionarias para la obtención de recursos, así como la búsqueda de un uso más eficiente de los mismos.

- 5) Muchas ONG dependen de una o dos personas con una visión y experiencia más amplias. Cuando faltan esas personas, si no se han desarrollado procesos internos de gestión institucional “la ONG se desmorona”. Los mecanismos internos de control técnico, financiero y administrativo de los proyectos que ejecutan las ONG son débiles. No han innovado sus procesos de gerencia, manteniendo esquemas “obsoletos e ineficientes”. Por otra parte, se observa una tendencia a que los organismos de control como los Consejos de Dirección y las Asambleas pierdan importancia en la vida institucional de las ONG.
- 6) Inexistencia de mecanismos de representación del sector frente al Estado y limitada capacidad de coordinación interna.

La mayoría de ONG ecuatorianas tiene un funcionamiento institucional más bien precario, centrado en la ejecución de uno o dos proyectos; mantienen un reducido número de técnicos que obtienen bajas remuneraciones; han adoptado un frágil esquema de gestión institucional con objetivos poco claros. Aunque es difícil hacer una estimación global, dentro de este estrato de instituciones, regularmente se crean numerosas ONG pero también muchas desaparecen, aunque sigan manteniendo latente su base legal.

¿Qué hacer a futuro? A pesar de las limitaciones señaladas, las ONG pueden asumir a futuro mayores responsabilidades en el diseño y en la ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo y de superación de la pobreza. Siete iniciativas pueden ser desplegadas en el futuro inmediato para mejorar el desempeño individual de las ONG y del sector en su conjunto:

- 1) Las ONG requieren asumir con decisión los procesos de innovación institucional. Las que no lo hagan corren el riesgo de desaparecer debido a que no podrán responder ni a las demandas de los beneficiarios, a los requerimientos de los organismos de apoyo ni a los nuevos retos de desarrollo. Este ya no es una simple provisión de servicios de bajo costo o gratuitos basados en la benevolencia de los donantes externos. Los fantasmas de la globalización, de la irrupción de la sociedad del conocimiento, etc., tocan primeramente al desarrollo y a las instituciones comprometidas con éste, lo que implica para las ONG un trabajo de diseño en unos casos y de re - creación, en otros, de las misiones y visiones institucionales, formación y fortalecimiento de directorios y asambleas con injerencia en la vida institucional.
- 2) La sistematización de las actividades de desarrollo debe orientarse a fortalecer la capacidad de las ONG para plantear propuestas de política, oportunas y factibles, que les permita ampliar sus espacios de participación.
- 3) Se debe analizar y definir mecanismos de representación de las ONG ante el Estado y los organismos de cooperación internacional. Es importante continuar con los esfuerzos de conformación de foros y redes temáticos, sectoriales y regionales. Hay que re-plantear los procesos de negociación con otros actores sociales y políticos, en una perspectiva proactiva.
- 4) Una de las responsabilidades de las mismas ONG, por medio de los foros y redes, es promover mecanismos de autocontrol orientados a evitar que la valiosa experiencia de las ONG sea utilizada para actividades ajenas a los temas de desarrollo y con fines no éticos.
- 5) Se debe alentar investigaciones sobre las posibilidades para incrementar los recursos propios de las ONG, de diseñar y llevar

a la práctica alternativas de autosustentación y fomentar el intercambio de estas experiencias en las ONG.

- 6) Las ONG deben impulsar decididamente los procesos de modernización del Estado, pues en ese contexto se puede crear y fomentar una cultura e institucionalidad políticas distintas, en las que la noción de desarrollo implique la puesta en práctica de una estrategia de participación y co-responsabilidad del Estado y de los diferentes actores de la sociedad civil.

Solo instituciones fuertes podrán ser socios o contrapartes del Estado en las acciones de desarrollo, sin establecer una relación de dependencia o clientelar. Solo instituciones fuertes podrán aprovechar las oportunidades que los procesos de apertura y desregulación de los mercados tienen también para los pobres. La cooperación internacional debe apoyar decididamente este proceso. Este es el principal escenario en el que las iniciativas de desarrollo se debatirán en el futuro. Contadas ONG están actualmente en esta situación.

# NOTAS

- 1 Lili Rodríguez destaca el carácter ambiguo de las ONG de los setenta. Afirma: "Dado el origen de muchas de ellas -cuyos miembros provenían de la izquierda- las concepciones radicales y críticas alertaban sobre el peligro de caer en el asistencialismo..., o de suplantar la obligación del Estado y así amortiguar las contradicciones sociales. Por otra parte, las poblaciones pobres de las zonas urbanas y rurales presionaban a las ONG en demanda de servicios y apoyo técnico, toda vez que la concientización no era suficiente para resolver los problemas concretos..." pág. 21.
- 2 Un enfoque sobre las características de la democracia y del sistema político ecuatoriano se puede ver en Pachano, Simón, *Democracia sin sociedad*, ILDIS, Quito, 1995.
- 3 El tema es tratado en el capítulo sobre las relaciones entre ONG y Estado.
- 4 La relación con los beneficiarios será tratada en detalle en el capítulo respectivo.
- 5 Para 1992, un estudio realizado para el Banco Mundial estimaba en USD\$ 50 millones el presupuesto de las ONG. En este estudio se tomó la información sobre presupuesto anual del SIOS. Se transformaron los presupuestos de sucres a dólares, de acuerdo a las tasas vigentes. Se eliminó la información no consistente.
- 6 En el caso del sector salud ver la propuesta de Miguel Malo, *Lineamientos generales para el trabajo con ONGs*, PAHO/WHO, 1991.
- 7 Un análisis sobre el mecanismo de conversión de deuda existe en Alberto Acosta, *Conversión de deuda externa y compensación social en Políticas sociales, desarrollo y compensación*, Grupo de trabajo sobre deuda externa y desarrollo, Quito, 1993.
- 8 Una evaluación sobre esta experiencia se encuentra en Tonello, J y Verdesoto, X, *Deuda y desarrollo*, FEPP, Quito, 1994. y en Navarro, W y otros, *Tie-*

- rra para la vida: acceso de los campesinos ecuatorianos a la tierra.* FEPP, Quito, 1996.
- 9 Existe una discusión sobre cómo denominar a los actores a quienes se orientan las acciones de desarrollo (beneficiarios, clientes). Sin tomar posición en términos de este estudio se ha llamado beneficiarios a los grupos de población para los que y con los cuales las ONG trabajan.
  - 10 La externalidad de los proyectos y la participación en los proyectos de desarrollo ha sido analizada ampliamente en SNV/DYA, *La participación en los proyectos de desarrollo, (informe)l 1996.*
  - 11 La participación de los beneficiarios fue analizada en: DYA (1995) Evaluación de beneficiarios y procesos FISE, Presidencia de la República - FISE, agosto de 1995.
  - 12 Un incisivo análisis de los efectos del financiamiento “fácil” en las ONG ecuatorianas se encuentra en José Tonello, *Reto urgente para las ONGs: financiarse de otra manera*, FEPP, noviembre de 1995. El tema de la cooperación externa y las OND de América latina fue ampliamente debatido en: *Las ONGD's latinoamericanas frente a la situación actual. Informe Final.* Varios autores. Vassouras, Brasil, agosto de 1993.
  - 13 El debate ha sido recogido en varios números de la revista Cántaro, editada por una red de ONG del austro y especialmente en el No 13, 2do trimestre, 1996.
  - 14 FEPP, Código Etico, FEPP, 1996.

# BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto

- 1993 “Conversión de deuda externa y compensación social” en *Políticas sociales, desarrollo y compensación social*, Grupo de trabajo sobre deuda externa y desarrollo, Ed CAAP, Quito.

AID

- (sf), Organizaciones Voluntarias Privadas 1980-1985. Una nueva Alternativa

Arcos, Carlos

- 1994 “El actual entorno institucional de las ONG: notas para el debate”. Documento de trabajo, DYA, Quito.

Arrobo, C. y Prieto, M.

- 1995 Las participación campesina en Proyectos de Desarrollo Rural, IICA, 1995.

Banco Mundial

- 1990 *Ecuador: estrategias para el sector social en los noventa*, BM, Washington.

Banco Mundial

- 1994 “Third Social Development Project, Social Investment Fund” Quito.

Banco Mundial

- 1996 “Misión de preparación del proyecto de modernización del sector salud y supervisión limitada del proyecto FASBASE, Convenio de préstamo 3510-EC”. Ayuda memoria. 1/11 de julio. Quito.

- Bloemkolk, E. y Salinas, J.  
1994 *Las empresas comunitarias de Salinas: una evaluación socio económica*. SNV/BID, Salinas, Bolivar.
- Bombarolo, F. y Pérez Cosio, L.  
1992 "Los desafíos institucionales para las ONG's" en *Pobreza Urbana y Desarrollo*, año 1, nro 2, Buenos Aires.
- Bonami, Michael  
sf "Evaluación y management de las organizaciones del sector no mercantil" mimeo, Lovaina.
- Bustamante, Fernando  
1996 *La cultura política y ciudadana en el Ecuador en Ecuador: un problema de gobernabilidad*. CORDES-PNUD
- CEMOPLAF  
1994 Informe de actividades 1994, CEMOPLAF, folleto.
- CEMOPLAF  
1995a "Historia de dos décadas" en PLANIFICANDO, Número 1, Septiembre de 1995
- CEMOPLAF  
1995a "Los indígenas planifican" en PLANIFICANDO, Número 1, Septiembre de 1995
- CEMOPLAF  
1995b "Informe de actividades 1995", CEMOPLAF, Quito,
- CEMOPLAF  
1996 CEMOPLAF: su historia en PLANIFICANDO/96 Número 2
- CEPAM  
1996 "Mapa estratégico del Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer" CEPAM, Quito.



CEPAR

- 1996a "Informe del seminario taller "Las ONG's y la reforma del sector salud en el Ecuador" 15-16 de febrero de 1996, CEPAR, Quito.

CEPAR

- 1996b "Reforma sector salud desde la comunidad" en *Correo poblacional y de la salud*, vol. 4, Nro 3, 1996.

CEPAR

- 1996 *CEPAR: Organización, profesionalismo, tecnología y entrega* en *Correo Poblacional y de la salud*. Vol 4. 1996

CEPESIU/COMIP

- 1995 "Orientaciones estratégicas 1996/1999" CEPESIU, Quito.

CESA

- 1996a "Estrategias institucionales de intervención para el desarrollo rural, 1996/2000", CESA, Quito, 1990

CESA

- 1996b "Información actualizada", CESA, Quito.

COMUNIDEC

- 1996 "Memoria del taller: entidades de cooperación y organizaciones indígenas" 2 de julio. Quito.

Congreso Nacional

- 1996 "Ley de desarrollo de la pequeña y mediana industria. Octubre de 1996" Congreso Nacional, Quito.

Consejo Nacional de Salud

- 1995 "ECUADOR: hacia la reforma del sector salud" CONASA, Quito.

Consejo Provincial de Salud del Azuay

1996 "Reforma de salud en Azuay, primeras aproximaciones" USAID,CEPAR, Quito.

1996 Consejo Provincial de Salud del Azuay y Consejo Cantonal de Salud de Gualaceo

1996 "Reforma local de salud: realidad comunitaria y reforma integral" Varios autores, Cuenca.

DYA

1995 "Evaluación de Beneficiarios y Procesos, Fondo de Inversión Social de Emergencia" FISE, Quito.

DYA

1996 "Evaluación intermedia del Fondo de Inversión Social de Emergencia" FISE, 10 volúmenes, Quito.

DYA

1996 *Solicitantes y ejecutores de subproyectos FISE, 1993-1996.* Documento de trabajo Nro 1, FISE, Quito.

DYA-UNICEF

1992 "Evaluación de los programas de crecimiento y desarrollo en Ecuador" Documento de trabajo, Quito.

Egas, José María

1996 "Coordinación y Cooperación Interinstitucional: pensando en el desarrollo regional" en Cantaro No 12. Cuenca.

Encalada, Marcelo

1996 "Estrategia para la implementación de proyectos sostenibles de agua y saneamiento en Ecuador", MSP/FASBASE, Quito.

Esquel Group Foundation

- 1993 "Sociedad civil, Estado y Mercado: una asociación incipiente en procura de un desarrollo equitativo". Ponencia, Washington.

FECD

- 1996 *La Casa Campesina de Cayambe: experiencias comunitarias de desarrollo* Cuaderno del FECD, Número 2, Quito

FEPP

- 1996 "Código ético", FEPP, Quito, 1996

Fundación Esquel

- 1996 *La aventura de lo alternativo* Esquel, Quito.

Fundación Esquel

- 1995 "Informe 1994" Fundación Esquel, Quito.

Fundación Esquel

- 1996 "Fundación Esquel-Ecuador 1990-1995" Quito

Fundación María Guare

- s/f "Investigación y ejecución de programas de apoyo a la mujer", Guayaquil.

Grupo de Trabajo

- 1996 "La micro empresa en el Ecuador, el desafío hacia el año 2.000. Propuesta de Políticas y Plan de Acción para la Promoción y Desarrollo de la Micro empresa" Quito.

Habitiera

- s/f *SYSTEMA de trabajo estratégico. Herramientas para el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos y fortalecimiento de las organizaciones locales.* Cuenca.

IEDECA

s/f "Gestión participativa de riego campesino: una experiencia en comunidades indígenas de Cayambe". IEDECA.

INSOTEC

1996 "Algunos conceptos que orientan el comportamiento organizacional de INSOTEC", mimeo.

INSOTEC

1996 *Marco Conceptual*, mimeo

Lanusse, José

1996 Experiencia de los centros de servicios empresariales de INSOTEC. Ponencia presentada en el Seminario de Microempresa, organizado por la OPALC en 15 y 16 de julio de 1996.

Jordán, Fausto

1996 "Desarrollo sostenible, ONG-Redes" en *Cántaro*, No. 12. Cuenca, 1996

López, Marcelo

1995 "Sistematización del programa de intervención de salud en el Alto Napo", MSP, Dirección Nacional de Salud Comunitaria y áreas de salud, OPS/OMS, septiembre 1995

Malo, Miguel

1991 "Lineamientos generales para el trabajo de OPS con ONGs, Reflexiones Y Propuestas Desarrolladas a Partir Del Trabajo Durante el Año de Formación en Salud Internacional, PAHO/WHO, Quito.

Montúfar, César

1990 "Del desarrollo al ajuste, análisis del proceso social ecuatoriano entre 1950 y 1980", en *La crisis y el desarrollo social en el Ecuador*, UNICEF, El Conejo, Quito.

Ojeda, Lautaro

1993 *El descrédito de lo social*, CDS Quito.

Pachano, Simón

1996 *Democracia sin sociedad*, ILDIS, Quito.

Palacios, Alfredo

1995 "Reforma por la salud: de todos para todos. Propuesta del Dr. Alfredo Palacios, Ministro de Salud Pública", Quito.

PNUD/Fundación Alternativa

1994 *Directorio de Organizaciones Sociales de Desarrollo 94/95*, SIOS, Quito.

Ramírez, Fabián

1996 "Administración con participación ciudadana: una experiencia de la Municipalidad de Bolívar" en *Poder Municipal*, número 29, AME, Quito.

Rifkin, Susan

1988 *Primary health care: on measuring participation*. Pergamon Press. G.B.

Rodriguez, Lilia

1993 *Género y Desarrollo: nudos y desafíos en el trabajo no gubernamental en el Ecuador*, CEPAM, Quito.

Rodriguez, Lilia

1996 "Organizaciones de mujeres: identidad y cambio" en *Mujeres de Barrio*, CEPAM, 1996

Salazar, Pablo

1996 "Programa de crédito, asistencia técnica e investigación para los pequeños y medianos algodóneros de las provincias de Manabí y Guayas". FECD-FUNALGODON.

SENDAS

s/f "Ecuador: el trabajo de desarrollo en un contexto de crisis". Documento de trabajo, Cuenca.

Tonello, José

1995a "Reto urgente para las ONG, financiarse de otra manera". Documento de trabajo, FEPP, Quito.

Tonello, José

1995b "La fantasía del desarrollo rural, creación de puestos de trabajo en el campo". Ed. FEPP. Quito.

Tonello, José

1996 "Cómo, dónde y para qué construir empresas en el FEPP?" Documento de trabajo, FEPP, Quito.

Unidad de Política Social, et. al.

1992 "Memoria del taller de ONG's para información sobre la propuesta FISE, junio de 1992". F. Alternativa. Quito.

Uphoff, N.

1995 *Adaptar los proyectos a la gente*, en Michael Cernea, *Primero la gente*, FCE, México.

Urriola, Rafael

1994 "El rol de las organizaciones no gubernamentales". Documento de trabajo. CEPLAES, Quito.

VARIOS

1993 "Las ONGD's latinoamericanas frente a la situación actual. Informe final". Vassaouras, Brasil.

World Bank

1994 "Staff Appraisal Report, Ecuador, Third Social Development Project, Social Investment Fund". World Bank Quito,.

Wray, Alberto

- 1995 "Legislación vigente para el sector privado y sin fines de lucro en el Ecuador" *Conferencia sudamericana sobre el marco legal, regulatorio y fiscal de la Sociedad Civil*. Buenos Aires, 18-21 de octubre de 1995.