

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Maestría Profesional en Relaciones Internacionales

## **Voluntariado y AOD en el siglo XXI**

**Estudio de caso del voluntariado japonés en Ecuador, período 2008-2018**

Marisol del Cisne Díaz Díaz

Tutor: Pablo Enrique Ospina Peralta

Quito, 2020

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	<b>Reconocimiento de créditos de la obra</b> No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia



## **Cláusula de cesión de derecho de publicación**

Yo, Marisol del Cisne Díaz Díaz, autora de la tesis intitulada “Voluntariado y AOD en el siglo XXI”, estudio de caso del voluntariado japonés en el Ecuador, en el período 2008-2018, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

21 de septiembre del 2020

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

El voluntariado internacional es una de las modalidades de intervención de la Cooperación Técnica para el desarrollo e implica compartir técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades y experiencias. Mediante tales acciones se busca apoyar el desarrollo socioeconómico de los países receptores, que presentan menores condiciones de vida. Este trabajo de investigación se propone describir cómo funciona el mecanismo de la cooperación al desarrollo, específicamente del voluntariado en el Ecuador; estudiando el caso del: “voluntariado japonés en el período 2008-2018”. Se ilustrará el tema con el caso de los voluntarios japoneses en el campo de la educación, en la provincia de Pichincha. La pregunta principal de investigación es cómo las instituciones involucradas del Ecuador evalúan y hacen seguimiento a la actividad de los voluntarios, para asegurarse que su aporte se adecua a las prioridades nacionales y locales.

Las fuentes de información de esta investigación provienen de documentos, libros, informes e investigaciones sobre el voluntariado. La mayor parte de la información empírica sobre el caso proviene de 11 entrevistas a responsables del manejo del trabajo de los voluntarios japoneses en Ecuador.

La tesis empieza presentando una breve síntesis del funcionamiento del mecanismo del voluntariado como instrumento de la ayuda oficial al desarrollo, a nivel global y en América Latina. Luego caracteriza e identifica los avances y desafíos del voluntariado en el Ecuador; con énfasis en el caso del Programa de voluntarios japoneses, así como las formas de seguimiento y evaluación por parte del Estado ecuatoriano. La tesis expone experiencias similares de otros países, y se preocupa de describir los sistemas del seguimiento, acompañamiento y verificación de las actividades de los voluntarios que realizan los países receptores, con el objeto de valorar el trabajo y actividades del voluntariado en el Ecuador. Finalmente, la investigación concluye que los procesos de acompañamiento existen pero falta todavía una evaluación más sistemática por parte del Estado ecuatoriano y de las instituciones educativas de las actividades realizadas por los voluntarios japoneses.

Palabras clave: ayuda oficial al desarrollo, cooperación técnica, voluntariado internacional, enseñanza, seguimiento, evaluación



## Tabla de contenidos

Gráficos y tablas .....	9
Glosario de siglas.....	11
Introducción.....	13
Capítulo primero. Mecanismo del voluntariado como instrumento de la ayuda oficial al desarrollo, a nivel global y en particular en América Latina .....	21
1. Contexto general de la AOD en el siglo XXI .....	21
2. Características del voluntariado en el siglo XXI.....	28
3. El voluntariado como instrumento de la AOD en América Latina y el Caribe .	30
4. Algunos problemas detectados en la experiencia de voluntarios en América Latina .....	34
5. El problema del seguimiento.....	36
Capítulo segundo. Características y funcionamiento del voluntariado en Ecuador (2008-2018): El caso de los voluntarios japoneses en el sector educativo de la provincia de Pichincha.....	43
1. Caracterización histórica del voluntariado nacional en el Ecuador.....	43
2. Algunos datos generales sobre el voluntariado internacional en el Ecuador (2008-2018) .....	45
3. Evolución del marco legal del voluntariado en Ecuador .....	47
4. Marco institucional del voluntariado en Ecuador .....	49
5. Gestión del voluntariado ligado a la cooperación internacional .....	50
6. JICA en Ecuador .....	54
7. JICA en el sector educativo de la provincia de Pichincha.....	58
Capítulo tercero. Seguimiento, acompañamiento y verificación de las actividades de los voluntarios japoneses en Ecuador por parte del Estado ecuatoriano .....	63
1. Opiniones y seguimiento por parte de JICA-Agencia de Cooperación Internacional del Japón en Quito.....	64
2. Seguimiento, acompañamiento y verificación de las actividades de los voluntarios japoneses en Ecuador por parte del Estado ecuatoriano .....	67
3. Opiniones y resultados en la Unidad Educativa Municipal “Antonio José de Sucre” .....	74

4. Opiniones y resultados en la Unidad Educativa Municipal “Calderón” .....	79
5. Voluntariado japonés en Ecuador y Políticas Públicas.....	82
Conclusiones.....	85
Bibliografía .....	93
Anexos .....	97
Anexo 1. Archivo fotográfico .....	97

## Gráficos y tablas

### Lista de gráficos

Gráfico 1. Distribución porcentual del número de organismos internacionales que otorgan cooperación a través del envío de voluntarios, 2011-2013.....	46
Gráfico 2. Ciclo de gestión del voluntariado internacional, 2019.....	53
Gráfico 3. Áreas de trabajo del voluntariado japonés presentes en Ecuador, 1991-2018.....	56
Gráfico 4. Distribución provincial del total de voluntarios japoneses presentes en el país 1991-2018.....	57
Gráfico 5. Áreas de trabajo del voluntariado japonés por género, presentes en Ecuador 1991-2018.....	58
Gráfico 6. Rendimiento académico comparado, 2018-2019.....	72
Gráfico 7. Resultados semifinal de Olimpiadas Matemáticas, 2018-2019.....	73
Gráfico 8. JICA en Ecuador.....	97
Gráfico 9. Voluntarios de JICA presentan su Saludo Oficial de Inicio de Misión a la Subsecretaría de Cooperación Internacional (MREMH).....	97
Gráfico 10. Las escuelas municipales que visita y enseña el voluntario japonés.....	98
Gráfico 11. Reflexiones después de clase entre docentes con la guía del voluntario japonés.....	98
Gráfico 12. Minitalleres entre docentes con la guía del voluntario japonés.....	99
Gráfico 13. Talleres para docentes líderes (Proyecto de la CIE).....	99
Gráfico 14. Segunda Olimpiada de Matemáticas (2018-2019) con la participación de los estudiantes de nueve escuelas municipales donde apoya el voluntario japonés...100	

### Lista de tablas

Tabla 1 .....	60
---------------	----



## Glosario de siglas

JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

VNU: Informe sobre Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas

BOE: Boletín oficial del Estado de Madrid

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

SETECI: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional

SCI: Subsecretaría de Cooperación Internacional

CE: Constitución de la República del Ecuador

LOPC: Ley Orgánica de Participación Ciudadana

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

LOMH: Ley Orgánica de Movilidad Humana

MVE: Mesa de Voluntariado Ecuador

ADPE: Agenda de Política Exterior 2017-2021

DP: Decreto Presidencial 1202

PDE: Plan Decenal de Educación 2006-2015

SERD: Secretaría de Educación, Recreación y Deporte

ME: Ministerio de Educación del Ecuador

DMQ: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

CIE: Proyecto “Capacitación Intra Escolar”



## Introducción

Resulta difícil definir el término voluntariado, debido a que se trata de un concepto dinámico, que varía en relación con el contexto social y debe adaptarse a las exigencias de la sociedad. Sebastián Mora alude a esta dificultad de definición, indicando que aunque el voluntariado no es un fenómeno nuevo, lo que sí es novedoso es la redefinición a la que ha sido sometido y la rápida evolución que ha venido experimentando desde los años ochenta, debiendo utilizar el término de voluntarios más que el de voluntariado, para destacar el trasfondo humano de una filosofía de vida. Obviamente, se trata de unos voluntarios con una gran diversidad en cuanto a su ideología, origen social y cultura, e inclusive en lo relacionado con los campos de intervención social en los que van a desarrollar su actividad (Mora 1996, 76).

El voluntariado surge como alternativa de participación de la comunidad y como una respuesta colectiva a la cultura de la insolidaridad. Su acción es asumida libremente, sin ánimo de lucro y sin retribución económica, con un propósito socialmente útil. Esta acción es una contribución de los voluntarios al bienestar de la comunidad, a la calidad de vida de los demás, a ayudar, a modificar y erradicar las causas de la necesidad, marginación y exclusión social, acercando los recursos necesarios para afrontar esos problemas y para construir nuevas condiciones sociales en las que sea posible superarlos (Araque 2009, 7).

Una buena parte de esa multitud de actividades y propuestas mediante las cuales las personas involucradas buscan hacer de la solidaridad algo práctico, han ido encajando en el amplio denominador de “voluntariado”, el cual ha recibido un particular reconocimiento en las últimas décadas. Este enfoque, que recupera la dimensión “individual” del compromiso de los voluntarios, debe complementarse con un enfoque que considere las dimensiones “institucionales” y las relaciones de poder en la que se inserta el voluntariado como una parte de las relaciones internacionales. Por ello, es importante analizar cómo se llevan a la práctica los propósitos de cooperación y solidaridad, las limitaciones y potencialidades que tiene este segmento de la cooperación en su funcionamiento sobre el terreno.

En consonancia con este antecedente, la presente investigación se propone describir cómo funciona el mecanismo de evaluación y acompañamiento estatal a proyectos de la cooperación al desarrollo, recurriendo al caso del “voluntariado

japonés en instituciones educativas, en el período 2008-2018”. Específicamente, se estudiará el caso de los voluntarios japoneses en el campo de la educación, en la provincia de Pichincha, Ecuador. Se analiza cómo se desarrollan las actividades de los voluntarios y cómo el Estado ecuatoriano se asegura de que este tipo de cooperación internacional cumple con sus prioridades explícitas y, especialmente, qué mecanismos de seguimiento tiene su funcionamiento.

Se describen las actividades que realizan los voluntarios extranjeros en el país, las relaciones que mantienen con sus contrapartes locales, las formas en que desarrollan sus misiones. Se identifican las potencialidades y debilidades del voluntariado para apoyar los esfuerzos del Estado y de la sociedad, para impulsar el desarrollo sostenible y equitativo, principalmente de las comunidades y sectores más necesitados. En Ecuador no se han hecho evaluaciones de los aportes del voluntariado; este trabajo se ocupa en particular de las actividades de los voluntarios japoneses, con énfasis en su funcionamiento, en sus alcances y en establecer si el Estado ecuatoriano ha definido mecanismos de seguimiento para verificar que el aporte previsto cumpla efectivamente con su potencial.

Para realizar este análisis, en el capítulo primero se aborda una breve síntesis del funcionamiento del mecanismo del voluntariado como instrumento de la ayuda oficial al desarrollo, a escala global y en América Latina. El objetivo es tener un conocimiento preliminar sobre el concepto del voluntariado que sirva de antecedente para caracterizar e identificar los avances y desafíos del voluntariado en el Ecuador. Esto implica examinar los marcos normativos que existen en otros países, y realizar una valoración del trabajo y actividades del voluntariado en Ecuador.

Posteriormente, el capítulo segundo analiza las características y el funcionamiento de las actividades del voluntariado en Ecuador en el período 2008-2018; y de modo específico las características de la cooperación japonesa y su programa de voluntarios. El capítulo tercero concentra la investigación en el seguimiento, acompañamiento y verificación de las actividades de los voluntarios japoneses en Ecuador por parte del Estado ecuatoriano. Expone las valoraciones que los distintos actores involucrados (funcionarios estatales, encargados de educación en Pichincha y miembros de las comunidades educativas), tienen sobre las actividades que vienen desempeñando los voluntarios japoneses en el sector educativo de esta provincia.

Para finalizar, las conclusiones exponen los hallazgos sobre el seguimiento y la evaluación por parte del Estado ecuatoriano y de las instituciones educativas, a las actividades que vienen desempeñando los voluntarios japoneses; se valora lo realizado por Ecuador con respecto a los voluntarios internacionales en general.

Antes de entrar en materia, son necesarias unas palabras sobre el enfoque teórico respecto a la cooperación al desarrollo. El apoyo técnico y financiero que brindan los gobiernos a los países en vías de desarrollo, como parte de la cooperación económica es la llamada ayuda oficial al desarrollo (AOD), que se clasifica en dos categorías: ayuda bilateral y multilateral.

La ayuda multilateral consiste en gestionar y obtener aportes financieros de organismos internacionales de diverso tipo; mientras que las ayudas bilaterales se canalizan bajo tres formas: cooperación técnica, cooperación financiera reembolsable, así como la cooperación financiera no reembolsable (Toussaint 2004, 2).

El voluntariado extranjero es una de las modalidades de intervención de la cooperación técnica para el desarrollo e implica la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias. Mediante tales acciones se busca apoyar el desarrollo socioeconómico de los países receptores, que presentan menores condiciones de vida (Toussaint 2004, 7).

Históricamente, el sistema de ayuda oficial al desarrollo fue incorporado a la política mundial desde 1949. Incluye un enorme abanico de reglamentos, organizaciones y procesos. Se lo considera como un régimen internacional, tal como lo definió Stephen Krasner (1983): “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de las que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales” (2). En este campo, los actores principales mantienen “acuerdos implícitos o explícitos” sobre las reglas del juego que ayudan a preservar modelos de cooperación que benefician a ambas partes (Sogge 2009, 12).

David Sogge critica la propuesta de que el sistema de ayuda actual es un régimen con una lógica y un objetivo “único y coherente”, especialmente si uno mira más allá de los objetivos exigidos, como la “reducción de la pobreza” y la “buena gobernanza”. Sogge se enfoca en estudiar aquellos intereses más poderosos, que orientan la intervención de los países ricos en los países pobres. Las negociaciones entre donante y receptor son mucho más complejas y están mucho más vinculadas al

contexto, de lo que se puede explicar con una serie de leyes y procedimientos formales (19).

Así, el sistema global de cooperación al desarrollo se caracteriza por la presencia de una multiplicidad de actores y modalidades de cooperación, que lo han transformado en un sistema complejo y heterogéneo, que muchas veces duplica sus acciones, presenta incoherencias claras y bajos niveles de coordinación entre los actores.

El criterio predominante para la asignación de los fondos de ayuda al desarrollo es el de la clasificación de los países de acuerdo a su renta per cápita. La renta se transforma en la variable única para medir el desarrollo, confundiendo el concepto de desarrollo con el de crecimiento económico. La compleja realidad de los países de renta media a escala mundial y de América Latina y el Caribe, en particular, dejan de ser considerados por los donantes tradicionales y los organismos multilaterales a la hora de establecer las prioridades en la asignación de la AOD. De acuerdo con cifras de la OCDE, la AOD destinada a la región cayó de un 9 % del total de la AOD el año 1990, a solo un 7 % en el año 2009. Desde entonces, los donantes han destinado en general menos del 10 % de su AOD a los países latinoamericanos; así en 2015 esta región recibió el 6,6 % de la AOD total, frente a un 28 % para África, 13 % para Asia y 12 % para Medio Oriente (Alemany y Freres 2018, 67).

Entre otros factores, en los flujos de AOD para los países de América Latina y el Caribe, que está entre las regiones más desiguales del mundo, parece estar la premisa de que la región necesita cooperación internacional para combatir la desigualdad, pues carece de suficientes capacidades propias para identificar los mecanismos, desarrollar los procesos y adoptar las políticas necesarias para reducir o al menos abordar este fenómeno. Incluso cuando los países tienen tales capacidades, la cooperación y el voluntariado pueden servir como mecanismo de intercambio de experiencias y aprendizajes mutuos. No obstante, no hay que olvidar las relaciones de poder que se entablan entre los países donantes y los países receptores, en el funcionamiento de la AOD. Considerando esta relación de poder es que el seguimiento, por parte del país receptor, se vuelve más necesario para asegurar que todos los programas de ayuda, incluso el voluntariado, se ajusten a las prioridades definidas por el país.

Un donante tradicional ha sido Japón, que se convirtió en el mayor contribuyente mundial de la AOD en 1989, superando a los Estados Unidos, que hasta ese momento había conservado dicha posición. Japón permaneció como líder entre los

países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), manteniendo esa posición durante 10 años (entre 1991 y el 2000). La profunda deflación que sufre la economía japonesa desde comienzos de los años noventa, afectó a sus aportes a la AOD; así, la participación de Japón fue equivalente al 0,2 % de su producto nacional bruto (PNB) en 2016, posicionándose en el número 20 entre los 29 países del CAD (JICA 2017, 17).

El voluntariado internacional ha experimentado en los últimos años un gran impulso cuantitativo, que se manifiesta tanto en el número de personas implicadas en proyectos internacionales de colaboración, como en el número de programas, cada vez más diversificados y vinculados a una gran cantidad de disciplinas como la economía, la psicología, el derecho, la educación, la sociología o la salud.

En general, se puede decir que la legislación sobre voluntariado es reciente. Pocos países prestaron atención a las cuestiones jurídicas de los programas de voluntariado hasta el año 2001, Año Internacional del Voluntariado. Durante los trabajos preparatorios de este evento se advirtió que una legislación favorable al voluntariado podría ser un factor importante para su desarrollo y todavía se considera una labor pendiente (Bettoni y Cruz 2002, 36).

Así, el voluntariado visto desde una concepción moderna, como estrategia de participación y formación de jóvenes y adultos, ha sido incorporado en las políticas públicas de la mayoría de países del mundo. Esta corriente responde a la transformación de paradigmas respecto al voluntariado que se inicia en los países de Europa. En América latina, el proceso de “modernización” del enfoque sobre el voluntariado ha sido paulatino pero contundente. Los procesos han sido diferentes en cada país, tanto en niveles, actores y promotores como en los tiempos en que se han dado (Benítez 2008, 23).

La existencia de un marco jurídico que defina legalmente al voluntario y reglamente su acción en relación al Estado, los agentes, la empresa privada, y las organizaciones de voluntariado es necesario un primer paso. Sin embargo, en otros países el voluntariado no solo se regula en una ley, sino que es promovido activamente desde las estructuras del Estado (Benítez 2008, 24). Es claro que más allá de la ley, existe una fuerte necesidad de una política pública coherente que permita tanto al voluntariado formal como al informal ordenar la toma de decisiones gubernamentales y permita la incidencia de la ciudadanía en ellas.

En América Latina, varios son los países que han discutido arduamente el tema de legislar sobre esta temática y cómo hacerlo. Brasil aprobó después de mucha discusión su Ley de Voluntariado en febrero de 1998 y arroja como resultado una sintética ley de apenas 3 artículos sustantivos, donde no aparece ningún tipo de promoción o fomento del voluntariado y solamente se define al servicio voluntario, insistiendo que no genera vínculo laboral contractual, que puede estar sujeto a un contrato de adhesión y que solamente se retribuirán gastos en los que el prestador del servicio voluntario incurra. Esta ley otorga al voluntario cierto estatus jurídico y aclara eventuales ambigüedades que puedan surgir en la situación laboral (Bettoni y Cruz 2002, 52). Además, la legislación en la región en este campo aparece cada vez más restringida dado el ajuste que la mayoría de las economías de la región experimenta y los importantes recortes del gasto público. En el caso del voluntariado, y a diferencia del caso brasileño, que, como vimos, no trata integralmente el tema, el fomento a partir de una ley debería implicar destinar recursos nacionales y locales para implementar programas, incentivos impositivos o de otro tipo para la promoción de formas de voluntariado o para desarrollar la institucionalidad del voluntariado

El voluntariado nacional en Ecuador es eminentemente social y, aún predomina una visión de asistencia. Esta dirigido en su mayoría a apoyar, asistir temáticas sociales y a grupos en donde se percibe la falta de garantías y vulneración de derechos, enfocado a responder necesidades básicas insatisfechas de la población; como el acceso a vivienda, servicios sanitarios, educación, capacidad económica; lo cual evidencia, por un lado, que aún no se ha dado el salto a una mirada más amplia hacia el desarrollo integrando todos los factores de desarrollo por ejemplo: temas productivos, innovación, educación. Es casi nulo en Ecuador un voluntariado científico (5%), cultural (1%) y recreativo (1%). Es decir, los voluntarios no participan en proyectos de investigación científica, tampoco están involucrados con trabajos de recuperación, conservación o difusión de la identidad cultural e histórica de nuestro país. Por otra parte, el voluntariado nacional es un movimiento que ha vivido una transformación principalmente en los últimos 20 años. De un voluntariado principalmente de caridad y filantropía, se ha convertido en un voluntariado de desarrollo (Benítez 2008, 86). Desde esta visión, el voluntariado se constituye en una herramienta altamente poderosa para potenciar procesos de desarrollo social en los sectores más empobrecidos. En el voluntariado de desarrollo el trabajo voluntario es mucho más direccionado y puntual en lo técnico, profesional y responde a planes de

desarrollo sin descuidar la experiencia de construcción personal, ciudadana, social y humana (Benítez 2008, 23).

Aunque la apuesta por el voluntariado internacional implica la incursión en un proceso que entraña numerosos e importantes beneficios. Sin embargo, en el artículo “Las paradojas del trabajo de ayuda-profesionales apasionados”, el autor se pregunta si la ayuda va lo suficientemente lejos y de qué manera podría ir más allá para superar las paradojas del trabajo de ayuda y acercarse a cumplir sus promesas (Roth 2010, 75).

El autor señala que la “ayuda” necesita ir un paso más allá y necesita ser transformada. Un primer paso sería reconocer abiertamente las diferencias de poder y las desigualdades que dan forma a las interacciones dentro de las organizaciones de ayuda y que crean las relaciones entre donantes y receptores. Esto revela que se requiere más atención a las prácticas de contratación y promoción dentro de las organizaciones de ayuda, ya que los voluntarios nacionales tendrían la oportunidad de avanzar y seguir una carrera dentro de la organización, mientras que los voluntarios internacionales serían voluntarios temporalmente para ayudar a llenar los vacíos de competencias (Roth 2010, 77). En definitiva, el país receptor tiene la responsabilidad de ***hacer seguimiento de las actividades que realizan los voluntarios en los diferentes sectores de intervención***. Esto es esencial para asegurar que las actividades de los voluntarios se ajuste a las prioridades de la planificación nacional y sectorial. El voluntariado extranjero en el Ecuador, por sector, se concentró en salud, con 779.054 USD: (60 %) del total; protección social 355.691 USD: (27 %) del total; educación 76.159 USD: (6 %) del total y ambiente 38.394 USD: (3 %) del total, en el período 2015-2016 (Seteci 2014, 85). Acorde con lo señalado el voluntariado de protección social, es un tipo de voluntariado muy cercano a las personas destinatarias de los proyectos: personas con adicciones, personas discapacitadas, niños y niñas, jóvenes, familias, inmigrantes y refugiados, reclusos y ex reclusos, personas sin hogar, personas mayores.

En este sentido, el objetivo principal de la presente investigación consiste en describir el trabajo y actividades del voluntariado internacional en Ecuador, analizando el caso de ciudadanos japoneses, así como las formas de seguimiento y evaluación por parte del Estado ecuatoriano, en el período 2008-2018. De manera específica, se analizará cómo funciona el seguimiento, acompañamiento y verificación de las actividades de los voluntarios japoneses en Ecuador, por parte del Estado ecuatoriano,

mediante el análisis del caso de los voluntarios en el sector educativo de la provincia de Pichincha.

Para responder a este objetivo, se consideró la siguiente pregunta de investigación. ¿Cómo funciona el mecanismo del voluntariado en Ecuador, específicamente en el caso del Programa de voluntarios japoneses y cómo el Estado ecuatoriano se asegura que esta modalidad de cooperación cumpla sus objetivos, específicamente en el caso del sector de educación, en el período 2008-2018?

La revisión bibliográfica incluyó documentos, investigaciones y libros que tengan como referencia el tema de voluntariado, que nos pudieran acercar más a este tema de estudio y aportar para el análisis de esta investigación. El trabajo de campo se llevó a cabo por medio de la técnica de entrevista, herramienta que facilitó la identificación con mayor claridad de la convergencia y diferencia en los puntos de vista de los actores involucrados en el voluntariado internacional, que colaboraron con la investigación.

En ese sentido, las entrevistas se realizaron con la participación de once personas de las distintas instituciones involucradas con el Programa de voluntarios japoneses, específicamente en el sector educación de la provincia de Pichincha. Durante el trabajo de campo se interactuó, además de los representantes de cada institución, con un número mayor de docentes, estudiantes y voluntarios, a quienes no se entrevistó de manera formal. En efecto, se tomó la decisión de enfocarse en quienes tenían algún rol directivo o de responsabilidad en cada una de las entidades, como requisito para poder identificar en ellos cierta familiaridad con las formas de seguimiento y evaluación de las actividades que cumplen los voluntarios japoneses.

Una vez expuesto el enfoque teórico y la metodología de la investigación, se procederá al desarrollo de los capítulos descritos al inicio de esta introducción: en la parte final se presentará las conclusiones que sintetizan los resultados que emanan de esta investigación.

## **Capítulo primero**

### **Mecanismo del voluntariado como instrumento de la ayuda oficial al desarrollo, a nivel global y en particular en América Latina**

Este capítulo presenta una breve síntesis del funcionamiento del mecanismo del voluntariado como instrumento de la ayuda oficial al desarrollo, a nivel global y en América Latina. El objetivo es tener una noción inicial sobre el concepto del voluntariado que sirva de antecedente para caracterizar e identificar los avances y desafíos del voluntariado en el Ecuador. Además, con el objeto de comprender cómo funciona el mecanismo del voluntariado, se realizará un primer análisis del seguimiento, acompañamiento y verificación de las actividades de los voluntarios, que realizan los países receptores. Esto implica examinar los marcos normativos que existen en otros países, y realizar una valoración del trabajo y actividades del voluntariado en el Ecuador.

#### **1. Contexto general de la AOD en el siglo XXI**

El apoyo técnico y financiero que brindan los gobiernos de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo, es un tipo de cooperación conocida Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La AOD, se clasifica en dos categorías: la ayuda bilateral y la multilateral. La ayuda multilateral consiste en aportes financieros de organismos internacionales de diverso tipo; mientras que las ayudas bilaterales se canalizan bajo tres formas: cooperación técnica, cooperación financiera reembolsable, así como la cooperación financiera no reembolsable (Toussaint 2004, 2).

La cooperación técnica es la asignación de recursos no monetarios que buscan complementar esfuerzos o el fortalecimiento de capacidades nacionales, a través de la transferencia e intercambio de técnicas, tecnologías, conocimientos o habilidades, por parte de países u otras fuentes como las organizaciones no gubernamentales e incluso empresas privadas. Esta cooperación se gestiona mediante las siguientes modalidades: programas y proyectos de cooperación técnica, expertos, voluntarios, donaciones en especie (bienes/servicios), becas y cursos de formación.

La cooperación financiera reembolsable incluye la asignación de recursos financieros para el financiamiento de proyectos específicos; los mismos tienen que devolverse a la entidad que los facilitó. Asume la forma de créditos blandos bajo condiciones de interés y plazos más favorables que un crédito comercial. La cooperación financiera no reembolsable es la asignación de recursos financieros para el financiamiento de proyectos específicos, con la característica de que no se exige el reintegro de los recursos monetarios recibidos (Toussaint 2004, 5). El voluntariado internacional es una de las modalidades de intervención de la cooperación técnica para el desarrollo e implica la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias. Se supone que tales acciones apoyan el desarrollo socio económico de los países receptores, mediante la mejora de sus capacidades profesionales para afrontar los desafíos del desarrollo (Toussaint 2004, 7).

En este marco, históricamente el voluntariado era considerado como una herramienta desde una visión paternalista y asistencialista, mediante la cual se brindaba ayuda temporal a personas para resolver necesidades inmediatas; es decir, con un enfoque basado en los efectos y no en las causas. De esta manera, los beneficiarios se perfilaban como elementos pasivos dentro de este proceso en el que no se involucraban realmente. Los resultados de este enfoque eran poco sostenibles en el tiempo, ya que no se solucionaban los problemas de raíz y reaparecían luego de cierto tiempo. Además, tampoco se capacitaba a las personas para continuar con las actividades luego de dar por terminada la labor voluntaria (Araque 2009, 7).

Con el cambio de paradigmas, el voluntariado es tomado desde una lógica basada en la reciprocidad y la solidaridad que pretende hacer visibles los problemas del otro y devolver a la sociedad su iniciativa para intervenir en los procesos de desarrollo y apoderarse de los mismos. Nos encontramos frente a una concepción del voluntariado basada en la filosofía de potenciar las capacidades de las personas asistidas, a través del trabajo con ellas y no para ellas, facultándolas para actuar como parte de la solución de sus problemas y la mejora de su estilo de vida. El voluntariado se constituye entonces como una herramienta que fomenta la participación desinteresada de un grupo de personas, que busca comprometerse, involucrarse y formar parte de los procesos de desarrollo y transformación de sociedades, conforme a los principios de equidad, justicia, respeto y solidaridad, guiados por un enfoque en el beneficiario como eje de esta labor; con el objetivo de proveer una respuesta eficaz

a los problemas sociales y la falta de ejercicio de los derechos fundamentales de los seres humanos (Montesinos 2016, 63).

Son muchas las variables que entran en juego en el rico campo del voluntariado; la combinación de todas ellas, hace que un voluntario no encaje en un solo modelo o tipo de voluntario. No hay consenso sobre una tipología de los voluntarios; diversos autores proponen diferentes tipologías según el marco teórico de referencia del que parten (Ballesteros 2010, 61). Así, una tipología con pretensión de carácter universal es la que hace Justin Smith considerando que hay cuatro tipos de voluntarios: “voluntario de ayuda mutua o autoayuda”, “voluntario filantrópico o de servicio para otros”, “voluntario de participación” y “voluntario de promoción y realización de campañas” (Smith 1999, 22). Por su parte, Teresa Montagut nos plantea tres tipos de voluntarios en función del grado de compromiso que mantienen con la organización y la acción voluntaria: “voluntarios continuos, voluntarios esporádicos y voluntarios socios-benefactores” (Montagut 2001, 33).

Por su parte, Rochester hace una clasificación en base al tipo de organización y la relación que tienen, la labor de los voluntarios y las personas asalariadas de las organizaciones. Considera que hay cuatro tipos de voluntarios: “Voluntarios prestadores de servicios”, donde voluntarios y asalariados tienen funciones muy definidas. Los asalariados tienen funciones de apoyo en la formación, supervisión y coordinación del voluntariado y se considera un grupo estructurado diferente del grupo de los voluntarios y de los órganos de gestión. El segundo grupo es el de los “Voluntarios de apoyo”, que tienen un claro papel de apoyo al personal asalariado, aunque reciben formación para realizar mejor su actividad. Un tercer grupo es el de los “Voluntarios miembros y activistas”, donde no existe personal remunerado y podríamos considerarlos de ayuda mutua y auto-ayuda. Finalmente, los “Voluntarios en colaboración”, donde conviven con asalariados en grado de igualdad con la única diferencia del tiempo dedicado a las tareas (Rochester 1999, 57)

El voluntariado puede clasificarse en formal e informal. El servicio voluntario formal es la actividad voluntaria realizada a través de una organización y voluntarios que asumen un compromiso continuo o permanente con una organización, contribuyendo durante un tiempo regular (VNU 2018, 46). Mientras que, el servicio voluntario informal incluye las actividades de voluntariado realizadas directamente, de forma coyuntural, no sistemática, sin mediación de una organización formal que coordine el trabajo de voluntarios a mayor escala (VNU 2018, 47).

Son cuatro los agentes fundamentales de los programas de voluntariado internacional: las personas voluntarias, la organización que envía, la organización que acoge y las administraciones públicas. La persona voluntaria es quien, con sus energías, ideas y actividad va a contribuir al éxito del programa internacional. Es importante ser capaces de entregarse en el trabajo con vocación, creatividad y un cierto sentido del humor, sin dejarse atrapar por la rutina (Alboan 2011, 19).

La organización de envío, es la institución o asociación implicada en la experiencia de voluntariado internacional, desde el país de origen. Tal y como plantean distintos autores, el buen funcionamiento de los programas de voluntariado se basa en una serie de requisitos. Un primer requisito es la selección de los voluntarios. Por supuesto, que la premisa de partida debe ser la atención a las necesidades y demandas de la comunidad de acogida, pero a partir de esa premisa, cada organismo desarrolla sus perfiles según el grado de compromiso que se requiere, las funciones a realizar, la especialización (Alboan 2011, 20).

La organización de acogida es la organización que recibe al voluntariado internacional en el país de destino. Una de las principales funciones de las personas responsables del voluntariado internacional es encontrar organizaciones interesadas en acoger personas voluntarias para participar en un programa de voluntariado internacional. La evolución de los programas internacionales asume el reto de implicar a los países y asociaciones de acogida en todas las fases del proyecto: preparación, acogida y retorno del voluntariado (Alboan 2011, 21).

Las administraciones públicas son las entidades con competencia en materia de voluntariado, que proveerán lo necesario para fijar los medios y sistemas de relación que hagan posible contar con la información recíproca, la cooperación técnica y la acción conjunta en el ejercicio de sus competencias, con el fin de integrar sus actuaciones, contribuyendo a mejorar la acción voluntaria y la participación solidaria de la ciudadanía (BOE 2015, 40).

El voluntario se integra a la organización libremente, sin encontrarse coaccionado por ningún otro factor más que su firme decisión y su profunda convicción. Aunque se puede actuar de una forma libre y espontánea, es más fácil interpelar a la Administración del Estado a través de una asociación con personalidad jurídica, donde el voluntariado es reconocido legalmente y se puede ejercer más presión para conseguir una mayor justicia social. La actuación altruista del voluntariado está basada en la prestación de sus servicios sin contraprestación

retributiva, puesto que se trata de una motivación básica que expresa una jerarquía de valores tendientes a una mayor justicia y bienestar social. La finalidad de su acción es prestar ayuda a quienes más lo necesitan, de manera que los destinatarios pueden ser personas individuales, grupos o la propia sociedad (Araque 2009, 8)

Algunas teorías han intentado definir y explicar la conducta del voluntariado, llegando a la conclusión de que, junto a las motivaciones altruistas, también se tienen en cuenta otro grupo de motivaciones de carácter más personal. Es posible encontrar entre los motivos: la satisfacción personal, la necesidad de reconocimiento social, la huida personal, el cubrimiento o la compensación de carencias afectivas, la entrega desinteresada para contribuir al desarrollo humano y social, el compromiso intrínseco con los más necesitados no sólo en los aspectos materiales, que son necesarios, sino en los relacionados con la dimensión ética, moral, afectiva (Araque 2009, 11).

Por otro lado, la arquitectura global de la ayuda al exterior ha sido testigo de terrenos cambiantes, con el surgimiento de nuevos actores estatales, muchos de los cuales alguna vez fueron (o aún son) receptores de ayuda y clasificados como países del Tercer Mundo. En este contexto, el acto de invertir en bienes públicos mundiales para resolver problemas como el hambre, la salud y la disparidad de género se aborda cada vez más como una herramienta simbólica para avanzar estratégicamente la posición de un país en el mundo (Lee 2018, 125). En este sentido, el trabajo voluntario en el extranjero es una forma de “poder blando” que contribuye de manera considerable a la seguridad y al bienestar de los países de origen de los voluntarios. El discurso público asocia los programas de voluntariado internacional para el desarrollo con la noción de “poder blando”, cuya inversión en bienes públicos mundiales le otorga al país de origen de los voluntarios, la capacidad de influir en el destinatario de la ayuda a través de ideas, en lugar de armas. El poder blando es, en efecto, la capacidad de obtener resultados preferidos por atracción y persuasión en lugar de coerción y pago (Nye 2014, 19).

Los voluntarios que trabajan en otros países desarrollan relaciones de por vida y promueven la comprensión intercultural de una manera que pocos programas pueden hacer. Traen a casa una comprensión de las culturas extranjeras que enriquece al país de origen de los voluntarios e informa opciones de política. Los voluntarios contribuyen al desarrollo de capacidades institucionales, el capital social, la gobernanza democrática y el respeto por los derechos humanos, todo lo cual ayuda al país de origen de los voluntarios, a mejorar las relaciones con el resto del mundo. Por

ejemplo, la cara de Estados Unidos que ha sido acogida con más entusiasmo en el resto del mundo durante décadas ha sido la cara de un voluntario ayudando con el socorro en casos de desastre, construyendo casas para familias pobres, enseñando inglés a estudiantes universitarios y mucho más. Los posibles dividendos de la ampliación de voluntariado internacional son impresionantes en relación con la mayoría de los otros programas de poder blando del gobierno de los Estados Unidos. Las políticas son destinadas a fortalecer los programas existentes como un mayor financiamiento para el Cuerpo de Paz, aumentar la conciencia pública sobre los programas de voluntariado en el extranjero, vincular el servicio y los estudios, y medir la efectividad. Es una manera inteligente de unir a los Estados Unidos de manera más efectiva en el tejido de este mundo que cambia rápidamente (Rieffel y Zalud 2006, 5).

Históricamente, el sistema de AOD fue incorporado a la política mundial desde 1949. Incluye un enorme abanico de reglamentos, organizaciones y procesos. Se lo considera como un régimen internacional, tal como lo definió Stephen Krasner en 1983: “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de las que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner 1983, 2). En este campo, los actores principales mantienen “acuerdos implícitos o explícitos sobre las reglas del juego que ayudan a preservar modelos de cooperación que benefician a ambas partes” (Sogge 2009, 12).

David Sogge (2009) critica la propuesta de que el sistema de ayuda actual es un régimen con una lógica y un objetivo “único y coherente”, especialmente si uno mira más allá de los objetivos generales como la “reducción de la pobreza” y la “buena gobernanza”. Sogge se enfoca en estudiar aquellos intereses más poderosos que orientan la intervención de los países ricos en los países pobres. Las negociaciones entre donante y receptor son mucho más complejas y están mucho más vinculadas al contexto, de lo que se puede explicar con una serie de leyes y procedimientos formales (19). Así, el sistema global de cooperación al desarrollo se caracteriza por la presencia de una multiplicidad de actores y modalidades de cooperación, que lo han transformado en un sistema complejo y heterogéneo, que muchas veces duplica sus acciones, presenta incoherencias y bajos niveles de coordinación entre los actores.

El criterio predominante para la asignación de los fondos de AOD es el de la clasificación de los países de acuerdo a su renta per cápita. La renta se transforma en la variable única para medir el desarrollo, confundiendo el concepto de desarrollo con

el de crecimiento económico (Alemany y Freres 2018, 67). La renta per cápita como medición de “desarrollo” impide ver la complejidad de las realidades económicas y sociales de los países, sin embargo, es un concepto que se ha instalado en el discurso y en la práctica de la cooperación internacional, imperando una visión economicista del desarrollo y no una mirada multidimensional.

Bajo este criterio, se clasifica a los países para la asignación de la AOD en países “menos avanzados” o “pobres”, países “de renta baja”, países “de renta media baja” y países “de renta media alta”. Más de la mitad de los países del mundo pertenece a la categoría de “renta media”. Este grupo alberga al 70 % de la población mundial y al 72 % de los 957 millones de pobres del mundo en el año 2008 (Alemany y Freres 2018, 73).

Los países de renta media se encuentran en todas las regiones en desarrollo del mundo, siendo América Latina y el Caribe la que tiene la proporción más alta a nivel mundial (28 % del total) y regional (casi el 90 % de los países de esta región están incluidos en esta categoría). Esta primera constatación sugiere que el sistema internacional de AOD no se caracteriza por analizar y debatir sobre los problemas estructurales que tiene la actual gobernanza del sistema de cooperación internacional, sino que mantiene una visión restringida a procedimientos y la búsqueda de la eficacia en el uso de los recursos (Auci 2011, 14).

La compleja realidad de los países de renta media a nivel mundial y de América Latina y el Caribe en particular, no es considerada por los donantes tradicionales y los organismos multilaterales, a la hora de establecer las prioridades en la asignación de la AOD. Así, en 2015, la región de América Latina y el Caribe recibió el 6,6 % de la AOD total, frente a un 28 % para África, 13 % para Asia y 12 % para Medio Oriente (Alemany y Freres 2018, 86).

En los flujos de AOD para los países de América Latina y el Caribe, que está entre las regiones más desiguales del mundo, parece estar la premisa de que la región necesita cooperación internacional para combatir la desigualdad, ya que carece de capacidades propias para definir e implementar las políticas para abordar este fenómeno. La complejidad de las políticas públicas para combatir la desigualdad es mayor que aquellas para enfrentar la pobreza. Ello requiere de políticas universales así como de políticas focalizadas que se deben aplicar al mismo tiempo. No existe una receta única para avanzar en la lucha contra la desigualdad (Auci 2011, 27).

Incluso cuando los países tienen tales capacidades, la cooperación y el voluntariado pueden servir como mecanismo de intercambio de experiencias y aprendizajes mutuos. No obstante, no hay que olvidar las relaciones de poder que se entablan entre los países donantes y los países receptores en el funcionamiento de la AOD.

Es posible apreciar, en la práctica, que muchas veces los países receptores se ven obligados a realizar procedimientos de evaluación diferentes, según las exigencias de cada donante, lo que aumenta los costos administrativos. A esto se suma que en ocasiones las decisiones fundamentales en materia de evaluación de la cooperación corresponden a los intereses de los donantes, mientras que los beneficiarios asumen enfoques pragmáticos para cubrir las expectativas de aquellos.

Así, los resultados de la evaluación pueden reflejar una visión parcial de la realidad, que pone mayor énfasis en los logros alcanzados, soslayando los aspectos negativos y por lo tanto no contribuyendo realmente a incrementar la eficacia de la ayuda (Pérez 2013, 16). Considerando esta relación de poder es que el seguimiento, por parte del país receptor, se vuelve más necesario para asegurar que todos los programas de ayuda, incluso el voluntariado, se ajusten a las prioridades definidas por el país.

Un donante tradicional ha sido Japón, que se convirtió en el mayor contribuyente mundial de la AOD en 1989, superando a los Estados Unidos, que hasta ese momento había conservado dicha posición. Japón permaneció como líder entre los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), manteniendo esa posición durante 10 años (1991 y 2000). La profunda deflación que sufre la economía japonesa desde comienzos de los años noventa, afectó a sus aportes a la AOD; así, dichos flujos equivalen al 0,2% de su Producto Nacional Bruto (PNB) en 2016, posicionándose en el número 20 entre los 29 países del CAD (JICA 2017, 17).

## **2. Características del voluntariado en el siglo XXI**

El voluntariado internacional ha experimentado en los últimos años un gran impulso cuantitativo, que se manifiesta tanto en el número de personas implicadas en proyectos internacionales de colaboración, como en el número de programas, cada vez más diversificados, vinculados a gran cantidad de disciplinas como la economía, la psicología, el derecho, la educación, la sociología o la salud. En general, se puede decir

que la legislación sobre voluntariado es reciente. Pocos países prestaron atención a las cuestiones jurídicas de los programas de voluntariado hasta el año 2001, declarado por Naciones Unidas como Año Internacional del Voluntariado. Durante los trabajos preparatorios de este evento se advirtió que una legislación favorable al voluntariado podría ser un factor importante para su desarrollo y todavía se considera como una labor pendiente (Bettoni y Cruz 2002, 36).

La pasada década presenció importantes avances que resultan cruciales para ampliar el voluntariado. En primer lugar, los progresos tecnológicos están creando nuevos espacios para que la gente trabaje como voluntaria, de maneras nunca vistas antes. Estos progresos permiten a las personas relacionarse entre ellas a escala internacional, más rápidamente que en el pasado. En segundo lugar, está el papel que desempeña el sector privado en materia de desarrollo y su interés en el voluntariado como un aspecto de la responsabilidad social empresarial. En tercer lugar, dos fenómenos repercuten en las formas tradicionales del voluntariado en todas partes: los movimientos de personas a escala mundial y las mayores oportunidades de viajar combinadas con más tiempo de ocio disponible (VNU 2011, 58).

El voluntariado internacional es un compromiso organizado en materia de desarrollo, realizado por personas voluntarias que trabajan en el extranjero. Incluye asignaciones a corto y largo plazo, a través de agencias gubernamentales o no gubernamentales. Este tipo de voluntariado se convirtió en una característica prominente de los programas de asistencia para el desarrollo, en varios países en desarrollo en la década de los sesenta. Algunas de las organizaciones de coordinación de voluntarios más grandes, a escala internacional, se establecieron durante el período 1960-1969, entre ellas Australian Volunteers International, japoneses para la Cooperación con el Extranjero, Canadian University Service Organization, Peace Corps, Volontari nel Mondo-FOCSIV y el programa de voluntarios de las Naciones Unidas (VNU 2011, 55).

Si bien solía equipararse el voluntariado internacional con un compromiso a largo plazo que se realizaba a través de un programa de voluntariado oficial, las nuevas formas de voluntariado internacional a corto plazo combinan el interés por viajar con un deseo de aportar algo (VNU 2011, 61). Esta tendencia es fruto de la globalización, los viajes al extranjero más baratos y prácticos, una mayor emigración, la internacionalización de los medios de comunicación, las identidades multiculturales y opciones educativas y laborales más flexibles, han contribuido a esta evolución.

Empieza a ser habitual que el voluntariado internacional se promueva en las universidades y empresas, como medio de educarse globalmente y desarrollar aptitudes (VNU 2011, 69).

Sin embargo, es necesario plantearse la pregunta de si el voluntariado internacional a corto plazo es más beneficioso como experiencia de aprendizaje para los propios voluntarios, que para las comunidades anfitrionas. La mayoría de estudios concluye que este aspecto depende del programa que se examine. En realidad, el voluntariado internacional es una calle de dos direcciones, que enriquece tanto a los voluntarios como a las comunidades anfitrionas. Los programas de distinta duración pueden ser apropiados para tipos de actividades de servicio específicos. Los voluntarios a corto plazo tienen la posibilidad de respirar un poco de aire fresco en lo que de otro modo sería una actividad de servicio social rutinaria, con niños, adultos o personas con discapacidades físicas (VNU 2011, 62).

### **3. El voluntariado como instrumento de la AOD en América Latina y el Caribe**

América Latina y el Caribe es una región clasificada como de “renta media”. Por ello, la región no es prioritaria en la asignación de la AOD. De acuerdo, a cifras de la OCDE, la AOD destinada a la región cayó de un 9 % del total de la AOD en el año 1990 a sólo un 7 % en el año 2009 y en el año 2015 recibió apenas el 6,6 %. Dentro de la región, la mayoría de los países ha percibido AOD equivalente a menos del 1 % del PNB, exceptuando los casos de Bolivia, Honduras y Nicaragua con cifras entre 2 % y 4 %, en 1996 y 1999, y Haití, con casi el 12 % en 2015. Por otro lado, según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), en 2015 la AOD per cápita recibida por América Latina (16 dólares) estuvo bastante por debajo de la media para todos los países del Sur (25,4 dólares) (Alemany y Freres 2018, 68).

Estos datos contribuyen a explicar por qué esta región no ha tenido un papel activo en los debates internacionales sobre la cooperación. América Latina no ha sido un gran beneficiario del sistema de ayuda que dominó la agenda de desarrollo hasta muy recientemente. En América del Sur, algunos académicos consideran que el voluntariado existe desde la época colonial, con un mayor apogeo con el surgimiento de las organizaciones de beneficencia de origen y orientación religiosa, hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX (Thompson y Toro 2000, 87). En el siglo XXI, el campo del voluntariado ha continuado sufriendo transformaciones que han llevado a

una convivencia pacífica de las distintas modalidades de trabajo voluntario. Tanto aquellas más transformadoras, como aquellos más tradicionales, comparten la esfera del trabajo por el bien común (Bettoni y Cruz 2002, 5).

En este contexto, el voluntariado nacional hace posible que las personas adquieran nuevas destrezas y conciencia de sus derechos. A través de él, los individuos desarrollan las habilidades necesarias para implicarse y participar en esferas que van más allá de su hogar o localidad. Entre estas actividades, supervisar y hacer un seguimiento de los compromisos y el gasto de los gobiernos y crear agrupaciones cuya actividad trascienda lo local. Para muchas mujeres es una actividad que promueve su empoderamiento. Asimismo, el voluntariado nacional desarrolla la capacidad de numerosas personas excluidas para asociarse con las instituciones de gobierno locales y las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales (VNU 2015, 17).

La labor del voluntariado nacional con los gobiernos sobre cuestiones principales de gobernanza impulsa la inclusión social, mejora los resultados sociales y de desarrollo, y fomenta la paz. Cabe distinguir dos formas de actuación: una en que los gobiernos dan el paso de convocar a los voluntarios locales y otra en que son los propios ciudadanos quienes toman la iniciativa. Hay voluntarios locales que trabajan solos; otros lo hacen en colaboración con agentes externos, como las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales; otros crean redes y hay quien se asocia con las instituciones de gobierno locales para que los procesos de gobernanza sean más participativos e inclusivos. El voluntariado nacional no está exento de dificultades. El riesgo de que los gobiernos desvíen la carga de trabajo a los voluntarios es especialmente acusado en este ámbito. Además el predominio de determinadas élites en los espacios de participación puede reproducir, en lugar de reducir, las desigualdades en el acceso a la toma de decisiones (VNU 2015, 18).

La puesta en marcha por parte de los gobiernos de estructuras que favorecen la participación de los voluntarios locales, ha permitido aprovechar de forma sistemática el poder del voluntariado y ha creado el espacio necesario para que los voluntarios tomen la iniciativa en ámbitos de interés para los planes de desarrollo nacional.

El voluntariado internacional, por otra parte, es un compromiso organizado en materia de desarrollo realizado por voluntarios que trabajan en el extranjero. A menudo, los voluntarios internacionales comentan cómo han conseguido tener habilidades que de otro modo, es decir, mediante el voluntariado nacional, no habrían podido adquirir. Los voluntarios que han terminado su misión suelen describir sus

experiencias en el extranjero como transformadoras o “puntos de inflexión” en sus vidas; una vivencia que les ha llevado a comprometerse más en el servicio local y fuera de su país (VNU 2011, 62).

El voluntariado internacional nos insta a plantearnos de nuevo lo qué significa la ayuda al desarrollo. Esta asistencia no es simplemente transferir habilidades técnicas sino también establecer relaciones humanas, fomentar la cooperación mundial y los valores de solidaridad. Puede acortar las distancias entre el mundo profesionalizado de los expertos y las organizaciones en materia de desarrollo y los públicos no especializados que participan en las ideas y prácticas del desarrollo (VNU 2011, 64).

La carencia de datos y estudios relativos a la acción voluntaria no permite tener un panorama claro y detallado del sector en los países de la región, que permitan además realizar estudios comparativos. Solo existen estudios parciales que provienen de investigaciones por parte de las organizaciones de la sociedad civil o encuestas de opinión que en los últimos años han buscado respuestas frente a la mayor dimensión pública y al crecimiento de la participación ciudadana (Bettoni y Cruz 2002, 17).

En 1995, el Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay realizó una encuesta en Montevideo, donde el 6 % de los entrevistados declaró que hace trabajo voluntario. Comparando dos encuestas de 1998 y de 2001, ambas de carácter nacional de dicho país, se tiene que en 1998 la encuesta de opinión llevada adelante por la empresa CIFRA arroja un grado de involucramiento en el trabajo voluntario bajo, por el cual apenas siete de cada cien personas trabajan como voluntarios. El 18% adicional tendría interés en trabajar como voluntario, aunque aún no lo habrían concretado.

En Argentina se vienen realizando encuestas nacionales sobre trabajo voluntario desde hace varios años (Encuestas de GALLUP) y las mismas muestran una fuerte expansión del trabajo voluntario. Mientras que en 1998 solamente un 11 % de las personas entrevistadas declararon realizar tareas voluntarias, esa cifra fue del 20 % en 1999, del 26 % en 2000 y del 32 % en 2001. Las encuestas realizadas en Brasil indican que el 23 % de las personas dona alguna parte de su tiempo para ayudar en alguna entidad o alguna persona fuera de sus relaciones más próximas, y que el 16 % realiza trabajo voluntario en instituciones (Bettoni y Cruz 2002, 18).

En América Latina, Brasil es el único país de la región con legislación sobre el tema. Sin embargo, esta legislación tiene características diferentes, porque la ley aparece más bien como un mecanismo de defensa empresarial ante eventuales juicios o reclamos, que una herramienta para fomentar la participación ciudadana (Bettoni y

Cruz 2002, 52). La legislación en la región aparece como un instrumento cada vez más inviable para el fomento e impulso de determinado tema, dado el ajuste que la mayoría de las economías de la región experimenta y los importantes recortes del gasto público. En el caso del voluntariado, el fomento a partir de una ley implicaría destinar recursos nacionales y locales para la implementación de programas, incentivos impositivos o de otro tipo, para la promoción de formas de voluntariado empresarial o la institucionalidad del tema.

El período en que se hizo el mayor esfuerzo para la expedición de leyes de voluntariado en la región fue entre los años 2000 y 2006, seguramente motivado por las recomendaciones realizadas por Naciones Unidas a los estados, ya que ese período marcó el inicio del Año Internacional de los Voluntarios (2001) y fue concebido con el propósito de fomentar el reconocimiento de los voluntarios, facilitar su trabajo, crear una red de comunicación y promocionar los beneficios del servicio voluntario (Páez 2019, 41). En esta etapa, las leyes tuvieron como objetivo reconocer, definir, promover y regular el voluntariado, a excepción de Perú, donde se fija como objetivo de su ley promover y declarar de interés nacional la labor que realizan los voluntarios. Posteriormente, en el período comprendido entre 2007 y 2014, cuatro países promulgan leyes de voluntariado (Chile, El Salvador, Honduras, República Dominicana) que ratifican el objetivo de las leyes creadas en el ciclo anterior. No obstante, dos de los cuatro países (Honduras y República Dominicana) avanzan en definir más adecuadamente las regulaciones sobre el tema (Páez 2019, 43).

El registro nacional de voluntariado es otra de las preocupaciones de los países; solo tres (Brasil, Honduras, México) no definen la creación de un registro ni la institución encargada de su seguimiento (Páez 2019, 46). En cuanto a los derechos de los voluntarios, el 80 % de legislaciones define la importancia de la formación y capacitación de los voluntarios, así como la necesidad de brindar un certificado de las actividades realizadas y de contar con un seguro de enfermedades y de vida. Uno de los derechos menos visibilizados es la cobertura de los gastos por concepto de movilidad, alojamiento y alimentación ya que tan solo el 40 % de legislaciones lo proponen (Páez 2019, 46).

Un estudio realizado en Uruguay analizó a 261 organizaciones en profundidad; el 73 % (192 organizaciones) cuenta con personal voluntario, cuyo número asciende a cerca de 7.000 individuos y se divide en 4.500 mujeres y 2.500 hombres. El grado de formalidad con que se realiza la inserción de los voluntarios en las instituciones es

muy bajo. Solo el 36 % manifiesta tener algún tipo de acuerdo previo al ingreso de los voluntarios. En la mayoría de los casos el tiempo de permanencia, los horarios y otros criterios no están establecidos, sino que se manejan con flexibilidad (Bettoni y Cruz 2002, 39).

#### **4. Algunos problemas detectados en la experiencia de voluntarios en América Latina**

En muchos sectores, especialmente en los que participan científicos sociales y ex militantes políticos, el voluntariado es duramente criticado como un escapismo, poco estructural, espontáneo, esporádico y autocomplaciente (Jones 2011, 129). Pero no son estos los únicos prejuicios que hay en torno al voluntariado en Latinoamérica. También se cree que los voluntarios son irresponsables, incumplidores, poco profesionales y que rápidamente pierden la motivación. En efecto, una de las barreras más difíciles de superar por parte de los proyectos de promoción del voluntariado, en Paraguay y Brasil, ha sido la resistencia de las instituciones a aceptar la oferta de voluntarios, y si los llegan a aceptar, persiste una gran dificultad en asignarles funciones regulares, acordes con sus capacidades y disponibilidad de tiempo, razón por la cual algunos terminan desmotivándose y desertando (Thompson y Toro 2000, 14).

Tanto el voluntario como el receptor crecen si la relación que se establece entre ellos es cualitativamente buena, es decir, responsable, confiable y una fuente de aprendizaje permanente para ambos (Thompson y Toro 2000, 15). Por lo general, los proyectos tienen que invertir considerable tiempo y recursos para preparar a las instituciones receptoras para que acepten al voluntario, lo aprovechen, lo supervisen y lo evalúen oportunamente, de manera que puedan aplicarse los correctivos necesarios. En la escuela San Vicente de Paul para niños pobres discapacitados en Asunción (Paraguay), los voluntarios van más allá de los compromisos iniciales ofrecidos por ellos: hacen tutorías en Guaraní, enseñan música, matemáticas, uso de computadores y además manejan toda la administración de la escuela por computador. Es claro que, en casos como éste, el trabajo voluntario estaría teniendo una incidencia importante en los niños y también en la transformación del plantel para prestar un mejor servicio a la sociedad (VNU 2015, 69).

Pero este no es siempre el caso. Los voluntarios son vistos por las instituciones como ayudas no profesionales, cuyo destino puede ser pegar estampillas en sobres, repartir comida o servir el café (Thompson y Toro 2000, 17). Por otra parte, los voluntarios requieren, además de las inducciones normales para cada proyecto o institución, una capacitación más o menos completa o profunda según el trabajo que vayan a desarrollar. Sin embargo, este es uno de los aspectos más frágiles en todo proyecto de voluntariado. Unos por escasez de recursos, otros por arrogancia profesional, pues consideran que no necesitan capacitación, y otros porque la demanda de las instituciones de servicio es poco exigente frente a la oferta, los proyectos parecen obviar el problema de la capacitación reduciéndolo a unas pocas horas de conferencia teórica (Cannon 2011, 126).

Por tal motivo, es necesario reflexionar sobre el potencial transformador del trabajo voluntario y elevar la calidad y el profesionalismo de los servicios voluntarios, por encima de sus actuales niveles, con el objeto de lograr la legitimidad y el impacto social significativo que pueden llegar a tener los proyectos. La capacitación continuada por medio de seminarios de asistencia obligatoria y el acompañamiento al voluntario y a la institución receptora son, pues, indispensables para el éxito de los proyectos (Thompson y Toro 2000, 23).

El Centro de Voluntarios de Sao Paulo (CVSP) está realizando visitas de seguimiento a las instituciones, para detectar el impacto causado en ellas por la presencia de voluntarios, indagar cómo cambiaron y dar apoyo a procesos internos de desarrollo. Además, el CVSP busca que los voluntarios inicien su actividad con una breve capacitación, donde se hace énfasis en una visión del voluntariado como ciudadanía participativa y solidaria. Luego de la práctica, se está intentando investigar en los voluntarios como personas, si hubo algún cambio en sus vidas a partir de esta experiencia (VNU 2015, 162).

Desde una visión más amplia, la supervivencia de los programas de voluntariado internacional, en el mediano y largo plazo también depende de la calidad del trabajo del voluntario, de la eficiencia operativa de las organizaciones y de su capacidad de establecer alianzas con el sector público, las instituciones de servicio, las ONG, los gremios y asociaciones de profesionales, los empresarios y los sectores de oferta especial (VNU 2015, 93).

## 5. El problema del seguimiento

El seguimiento de las personas voluntarias es un aspecto fundamental en el ciclo del voluntariado. Este proceso debería darse durante todo el tiempo que permanecen en la organización, porque se trata de estudiar la evolución del voluntariado y de conocer cómo se transforman en la práctica diaria las expectativas y motivaciones presentadas a priori (Caixa 2007, 35). Muchas veces se hace un seguimiento de manera informal, sin que existan unos procedimientos establecidos (Caixa 2007, 137). Aunque muchas entidades son conscientes de su importancia, en ocasiones, falta sistematizar este proceso.

Es fundamental tener una visión cíclica de todo el proceso: desde el momento previo a la entrada de una persona en la entidad, hasta incluso después de que deje de colaborar activamente. Se pueden desarrollar acciones para potenciar una mayor eficacia y eficiencia en cada momento del ciclo del voluntariado, puesto que se trata de conseguir, por un lado, que el voluntario valore positivamente el proceso que experimenta en la entidad y, por el otro, que la propia entidad pueda aprovechar su implicación y motivación (Caixa 2007, 11).

Cabe anotar que por ahora son pocos los países receptores que llevan a cabo alguna forma de seguimiento sistemático (Thompson y Toro 2000, 34) y que hay muchas dudas sobre la metodología más apropiada para hacerlo. Entre esos países se encuentra Argentina, Paraguay y España. Existe gran cantidad de voluntarios que tiende a considerar su trabajo como unas “vacaciones” voluntarias, colocándose las motivaciones en torno al mismo personal voluntario y dejando de lado los principios de emancipación, cooperación y solidaridad hacia la población receptora (Tavazza y Mancini 1995, 147). La ausencia de un seguimiento y evaluación continua sobre el voluntariado favorece su distanciamiento y la ineficacia de la acción coordinada, transformándose la evaluación final exigida a los voluntarios en un simple hecho burocrático (Tavazza y Mancini 1995, 158).

En el caso de Argentina, la entidad rectora del voluntariado desde 1995 es el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, a través del Cenoc (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad). Sus actividades se desarrollan en tres áreas: asistencia técnica a organizaciones, comunicación e investigación. El Cenoc tomó como objetivos fundamentales promover, facilitar y reconocer el trabajo voluntario en Argentina (Bombarolo y Fernández 2002, 27).

El Cenoc implementó el “Programa de Voluntariado Social”, cuyo objetivo principal fue promover y revalorizar la acción voluntaria en el país. El programa tuvo algunas áreas de acción principales, como la realización de cursos de capacitación a los voluntarios, la apertura de cuatro centros de voluntarios, en Rosario, Paraná, Salta y Neuquén; en los que esta institución aportó equipamiento y generó interacción entre la “oferta” de la “demanda” de acciones voluntarias y la realización de dos concursos anuales de acciones voluntarias (Bombarolo y Fernández 2002, 26).

Sin embargo, se percibe un bajo grado de información disponible respecto a la existencia de métodos, instructivos o planes de seguimiento, enfocados en la evaluación de la gestión de las actividades de los voluntarios sobre el terreno.

Cabe señalar que Argentina no posee un marco regulador o Ley Nacional de Voluntariado; no obstante, existen diferentes normativas de carácter provincial o municipal, que han sido puestas en vigencia en los últimos años (Bombarolo y Fernández 2002, 32). En la ley provincial de la Rioja, decreto N°169/2001, se creó la Comisión Provincial del Voluntariado, bajo la coordinación del Secretario de Solidaridad Social de la Provincia. En dicha ley se considera relevante fortalecer las tareas de control y rendición de cuentas relacionadas con la actividad voluntaria, generar nuevos métodos de revisión y determinar criterios y estándares generalmente aceptados para la evaluación de un programa de voluntariado (Bombarolo y Fernández 2002, 47).

También señala que en el desarrollo de la actividad voluntaria, es importante contar con procedimientos que permitan hacer un correcto seguimiento, es decir, un plan que indique tanto las etapas que deben seguirse en el proceso y las herramientas disponibles que se deben o pueden emplear. Entre otras cosas, se consideran cuestiones relacionadas con la consecución de los objetivos; la satisfacción de las partes y la articulación e intervención con el resto de actores involucrados (Gorrochategui 2015, 36).

El sistema de evaluación desarrollado por el Cenoc en Argentina se basa en auditorías semestrales que realizan a organizaciones que tengan como función articular y fortalecer vínculos con la sociedad civil, ya sea fomentando actividades de voluntariado, desarrollando planes, o llevando a cabo la función de inscripción y registro (Bombarolo y Fernández 2002, 63).

La central del Cenoc tiene un espacio en la intranet en el que se incluye, entre otros recursos, el procedimiento de actuación con las personas voluntarias. Este

documento resume cada una de las fases en las que se estructura la actuación del voluntariado: estudio de las necesidades, captación, acogida, formación, incorporación, seguimiento y evaluación (Gorrochategui 2015, 57). Teniendo en consideración este documento, el Cenoc definió un cuestionario, que debe llenar una vez al año, la persona voluntaria (Gorrochategui 2015, 71), con la finalidad de aportar información relevante para plantear acciones posteriores. El cuestionario pone énfasis en el nivel de compromiso de la persona con la actividad voluntaria, las motivaciones o razones que influyeron para que la persona decida involucrarse, el tiempo dedicado por la persona a realizar la actividad voluntaria, el perfil de la persona seleccionada y el cumplimiento de la tarea asignada. Las fallas suelen estar relacionadas con la falta de motivación, capacitación insuficiente, bajo grado de permanencia en la entidad, bajo grado de independencia en el desarrollo de las tareas, zona y horario de trabajo, trato recibido, coordinación, orientación y comunicación recibida.

Para tener una mayor garantía de respuesta por parte del personal voluntario, el Cenoc entrega los cuestionarios e implica en su distribución algún responsable (de área, servicio, unidad). De este modo, el Cenoc legitima la labor del voluntariado y esto, a la vez, es útil para buscar financiación de proyectos de cooperación internacional al desarrollo (Gorrochategui 2015, 83).

En Paraguay, el Ejecutivo promulgó la ley N°6060 que regula el voluntariado, con fecha 13 de junio del 2018, la normativa fue firmada por el presidente de la República Horacio Cartes y contempla la creación de un Consejo Nacional de Voluntariado, como una institución pública de composición mixta. Este Consejo apoya, fomenta y coadyuva con la organización y ampliación del servicio de voluntariado a nivel nacional e internacional (STP 2018, 5).

Con respecto a la gestión del voluntariado, el Consejo Nacional de Voluntariado mantiene reuniones semestrales con las instituciones receptoras de voluntarios, se trabaja también la comunicación directa con el voluntario. Con este propósito, se realiza una entrevista con la persona voluntaria cuando han transcurrido cinco meses desde su entrada (STP 2018, 21). Este encuentro es una primera toma de contacto después de su incorporación y sirve para valorar si se encuentra bien en el departamento en el que realiza su actividad, para resolver dudas (STP 2018, 28). En la actualidad, esta entrevista tiene lugar durante el último trimestre del año.

Sin embargo, el objetivo del Consejo Nacional de Voluntariado es adaptarse poco a poco al ritmo de incorporación de las personas voluntarias, para realizar la

entrevista al cabo de un año de la incorporación de la persona voluntaria. El contenido de la entrevista que se pasa a la persona voluntaria recoge aspectos como las motivaciones del voluntariado, aprendizajes realizados, nivel de integración en la entidad y en el grupo, valoración de su tarea (si tienen pocas o demasiadas responsabilidades), comunicación, formación, posibilidades de participación (STP 2018, 36). El diagnóstico realizado a partir de la información recogida, sirve para desarrollar indicadores de medición de resultados, para la evaluación de los programas de voluntariado, como también de aporte de la acción voluntaria al Producto Interno Bruto del país.

En España, se aprobó la nueva Ley de Voluntariado 45/2015 de 14 de octubre de 2015. Es una ley muy general en su contenido en la medida en que pretende garantizar la libertad de los voluntarios y de las organizaciones en que se integran, además de respetar las competencias de las Comunidades Autónomas. Esta generalidad hizo necesario completar sus previsiones con un instrumento operativo como el “Plan Estatal de Voluntariado” (BOE 2015, 19). La Comisión Interministerial de Voluntariado y el Observatorio Estatal de Voluntariado, son las administraciones públicas con competencia en materia de voluntariado. Estas dos instituciones fijan los medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la cooperación técnica y la acción conjunta en el ejercicio de sus competencias, con el fin de integrar sus actuaciones, contribuyendo con ello a mejorar la acción voluntaria y la participación solidaria de la ciudadanía (BOE 2015, 41).

El Plan Estatal de Voluntariado 1997-2000 fue aprobado por el Consejo de Ministros de España el 24 de julio de 1997, y es el resultado de la coordinación de siete Departamentos Ministeriales, así como de la colaboración de las Comunidades Autónomas, de la Federación Española de Municipios y Provincias, y de las principales organizaciones de España que incorporan el voluntariado como un elemento esencial de sus proyectos (BOE 2015, 76). En su contenido práctico y con el fin de desarrollar los objetivos específicos en materia de voluntariado, el Plan recoge un número importante de medidas y actuaciones concretas para la acción, agrupándolas en seis áreas: análisis de la realidad, programación, realización de actividades, seguimiento y evaluación, proyección y apertura a nuevos planteamientos (BOE 2015, 106).

Respecto al seguimiento, el Plan Estatal de Voluntariado de 1997 señala que, es necesario “disponer de un marco de seguimiento y supervisión compartido es una

buena forma de homologar procedimientos, metodologías y resultados. Por lo tanto, el intercambio de experiencias, la coordinación de actuaciones creando espacios para el encuentro, es una práctica cada vez más necesaria en la perspectiva de implicación ciudadana en una sociedad activa que se implica mejor de la realidad social” (BOE 2015, 104).

El área de seguimiento y evaluación exige al Coordinador Institucional tener definido un marco y un espacio para el seguimiento y la supervisión. Esta requiere el dominio de factores ideológicos, metodológicos, técnicos, y de organización. Además, es necesaria la facilidad para ubicarse en el grupo y convivir; así como participar en el proyecto desde la fase de programación. Los objetivos de esta área son reunir información sobre la ejecución de las tareas de los voluntarios, constatar el cumplimiento real de sus objetivos, apoyar el proceso de rectificación, colaborar en el proceso grupal, verificar en el terreno los problemas de tipo material. Entre los procedimientos de la supervisión se utilizan la visita periódica y la integración del supervisor en las actividades de los voluntarios. Entre los instrumentos utilizados para el seguimiento hay una ficha de supervisión, observación, reunión en grupo, entrevista con personal de la comunidad y diálogo personal (BOE 2015, 124).

En síntesis, a lo largo del presente capítulo se ha presentado, en una primera parte, el funcionamiento del mecanismo del voluntariado, como instrumento de la ayuda oficial al desarrollo, a nivel global y en América Latina.

Esta revisión documental proporciona los elementos base a partir de los cuales se puede tener una noción y un esquema amplio sobre el voluntariado, que nos permitirá caracterizar e identificar los avances y desafíos del voluntariado en el Ecuador.

Así mismo, se ha presentado las particularidades y dinámica del voluntariado en el siglo XXI; esto nos ha llevado a inferir que la globalización y la era digital están cambiando los rostros del voluntariado. Pueden observarse cambios en las motivaciones, en la edad, en las expectativas de las personas que se acercan a estos programas internacionales. Prevalece la búsqueda de experiencias cortas e inmediatas, que cubran el interés del momento, con cierto rechazo al compromiso que exigen las experiencias de largo plazo. Se aprecia también una especie de consumo de experiencias que llevan a las organizaciones que gestionan estos programas a revisar los objetivos, los procesos, la formación, los requisitos; en definitiva, a intentar

adecuarse al contexto cambiante, sin perder por ello su signo de identidad (Alboan 2011, 5).

Finalmente, se presentaron las experiencias de Argentina, Paraguay y España, como un primer análisis del seguimiento, acompañamiento y verificación de las actividades de los voluntarios que realizan los países receptores, con el objeto de valorar el trabajo y actividades del voluntariado en el Ecuador.

Con estos argumentos, en el siguiente capítulo se presentarán las características y funcionamiento del voluntariado en el Ecuador, a fin de evaluar el aporte de los ciudadanos japoneses en el campo de la educación, en la provincia de Pichincha.



## **Capítulo segundo**

### **Características y funcionamiento del voluntariado en Ecuador (2008-2018): El caso de los voluntarios japoneses en el sector educativo de la provincia de Pichincha**

El presente capítulo expondrá las características y el funcionamiento de las actividades del voluntariado en el Ecuador, en el período 2008-2018. Inicialmente se presentarán las características distintivas del voluntariado en el Ecuador y se identificará el marco institucional (normas e instituciones), que han respaldado o desalentado el desarrollo del voluntariado en el país. Posteriormente se describirán las acciones de los voluntarios japoneses en el sector educativo de la provincia de Pichincha y diversas reflexiones sobre dicho proceso.

#### **1. Caracterización histórica del voluntariado nacional en el Ecuador**

En el siglo XIX y en el transcurso del siglo XX se desarrolló en el país el voluntariado de caridad, vinculado a obras humanitarias en iglesias y el voluntariado filantrópico, vinculado a fundaciones privadas movidas por un sentido de caridad y asistencialismo (Benítez 2008, 14). Uno de sus ejemplos que más sobresale es la creación de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, como una institución de caridad. Fue fundada en 1888 por un grupo de filántropos, con base en una ley reformativa, que permitió a las municipalidades crear juntas de beneficencia, delegándoles la administración de hospitales, cementerios e instituciones de salud mental (Páez 2019, 25).

Actualmente, el voluntariado doméstico en el Ecuador se va transformando hacia un voluntariado de desarrollo, un voluntariado como ejercicio de participación ciudadana y democracia, un voluntariado que busca transformar las realidades sobre las que trabaja, pero que también transforma las mentes y corazones de los voluntarios; un voluntariado mucho más técnico, profesional y planificado, pero sobre todo humano (Benítez 2008, 275).

El período 2008-2018 puede ser subdividido en dos momentos diferentes: el que va de 2007 a 2014 y el que empieza en 2015 y termina en 2018. Durante la etapa

2007-2014 se promovió un nuevo concepto del trabajo voluntario. En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), se reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social, de servicio social y participación libre de la ciudadanía (LOPC 2010, art. 37). Así mismo, se crean nuevas organizaciones estatales encargadas de supervisar y promover la participación social. Cuando se creó la Secretaría de Pueblos y Participación Social (2008), se realizó un intento de incorporar al voluntariado entre sus atribuciones ya que se observaba la falta de un marco institucional sólido, para hacer seguimiento a las actividades del voluntariado. Luego, en 2013, la Secretaría Nacional de Gestión de la Política incorporó la Dirección de Voluntariado encargada de fortalecer y determinar políticas públicas en la temática (Páez 2019, 30).

El período 2015-2018 está marcado por el desarrollo de una nueva mirada internacional al mundo del desarrollo y del voluntariado. En el año 2015 concluye la elaboración de la Agenda 2030 con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La vinculación de resultados de los proyectos de voluntariado con los indicadores de los ODS, es uno de los mecanismos de compromiso cívico y participación ciudadana en asuntos de interés público (ONU 2018, 55).

Específicamente, las acciones de voluntariado se insertan en el objetivo 17 “fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible que se puede lograr mediante el compromiso decidido a favor de alianzas mundiales y cooperación”. La localización de la Agenda a través del voluntariado en el país podría darse a partir de las acciones de sensibilización y socialización del trabajo voluntario en las comunidades ecuatorianas, las cuales pueden enmarcarse en las acciones que realiza cada organización con voluntarios (Páez 2019, 73).

Por otro lado, en abril de 2016, el país sufrió un terremoto de 7,8 grados en la escala de Richter, que fue el detonante para visibilizar acciones de voluntariado, articularlas y fortalecerlas. Las organizaciones entrevistadas hablan de una revitalización coyuntural del voluntariado suscitado a raíz de las acciones aplicadas para afrontar las consecuencias del fenómeno natural (Páez 2019, 31). En esta coyuntura, la práctica del voluntariado dejó de ser marginal y pasó a constituirse en un elemento primordial de la reconstrucción de la provincia de Manabí, la más afectada por el terremoto, y los medios de comunicación lo presentaron como un tema relevante para la sociedad ecuatoriana (Barragán 2017, 47).

## **2. Algunos datos generales sobre el voluntariado internacional en el Ecuador (2008-2018)**

En Ecuador, el primer convenio internacional de voluntariado fue suscrito en 1962, entre el gobierno de Ecuador y el gobierno de los Estados Unidos. Se trató del programa del Cuerpo de Paz, en el marco de la guerra fría, agravada en la región por la deriva socialista de la revolución cubana de 1959, y los intentos norteamericanos de derrocarla, que motivaron el diseño de la Alianza para el Progreso. Posteriormente se suscribieron convenios y acuerdos con otros organismos bilaterales y algunas organizaciones no gubernamentales extranjeras, las cuales empezaron a intervenir con la modalidad de voluntariado, a partir de los años 1970 y 1980. Las organizaciones más tradicionales y representativas que cooperan actualmente en Ecuador mediante voluntarios son el Cuerpo de Paz, de los Estados Unidos; France Volontaires, de Francia; Jica, de Japón; Koica, de Corea del Sur; UN Volunteers, del Sistema de Naciones Unidas, y la GIZ de Alemania (Seteci 2014, 76).

Según datos actualizados de la Subsecretaría de Cooperación Internacional, en el período 2008-2018 el monto desembolsado hacia el Ecuador bajo la modalidad de voluntariado internacional ascendió a US 27,9 millones de dólares. Según el registro estadístico, los países que trabajan en más proyectos con voluntarios en Ecuador son Alemania, Estados Unidos de América, Corea del Sur, Japón y Bélgica.

Los sectores con mayor intervención de voluntarios son el área social, talento humano y fomento a la producción. Es importante mencionar que el voluntariado internacional en el Ecuador, por sector, se concentró en salud, con 779.054 USD (60 %); protección social 355.691 USD (27 %); educación 76.159 USD (6 %) y ambiente USD 38.394 (3 %), en el período 2015-2016 (Seteci 2014, 85).

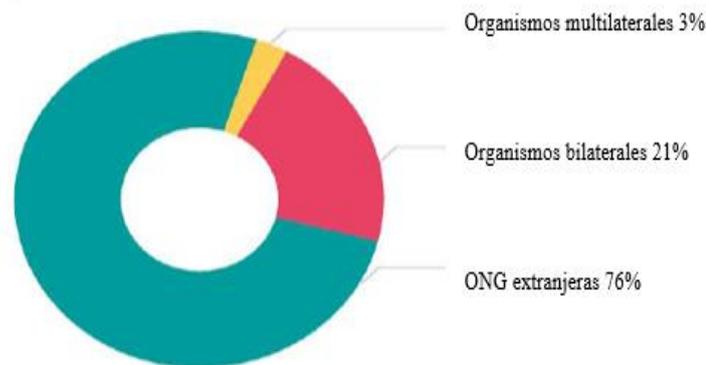
En Ecuador estuvieron presentes 855 voluntarios extranjeros en el período 2011-2013. De ellos, 62 % fueron mujeres y el restante 38 %, hombres (Seteci 2014, 54). En el año 2017 se recibieron 612 voluntarios internacionales, el 63 % fueron mujeres y el 37 % hombres. Los voluntarios provenían de doce países, siendo Estados Unidos el país que más voluntarios movilizó. El 97 % de los 612 voluntarios prestó sus servicios a instituciones privadas y tan solo el 3 % desarrolla sus actividades de voluntariado en instituciones públicas, especialmente gobiernos autónomos descentralizados (Seteci 2017, 61).

La mayoría de los voluntarios internacionales tiene alrededor de 30 años de edad, con formación de tercer nivel; luego le siguen voluntarios con estudios de maestría (Seteci 2014, 52). En este sentido las organizaciones internacionales promueven voluntarios con un perfil todavía joven, pero un poco más técnico o especializado (Páez 2019, 64). La mayoría de voluntarios tanto junior como senior permanece en el país más de un año, en promedio 16 meses, por lo que el 55 % se considera voluntarios “a largo plazo” (más de un año de estancia en el país), y 45 % es de “corto plazo” (estancia menor a un año). De este modo, se puede notar que el voluntariado de largo plazo es superior al de corto plazo (Seteci 2014, 56).

Según reportes de las entidades de cooperación presentes en el país, hay actualmente 33 organismos internacionales que desarrollan acciones, programas, proyectos y/o estudios bajo la modalidad de voluntariado, como parte de la cooperación técnica (Seteci 2014, 49). De acuerdo a los datos compilados por Seteci, en el informe de Cooperación Técnica del 2014, el origen de los recursos de voluntariado internacional es mayoritariamente de organizaciones no gubernamentales (ONG) extranjeras. Del total de instituciones que hacen tareas de voluntariado, hay 25 ONG, de las 139 registradas oficialmente en el país, mientras los organismos bilaterales que trabajan con voluntarios son 7 provenientes de seis países (de los 24 que intervienen en Ecuador); y solo un organismo multilateral aporta voluntarios (de las 14 entidades internacionales presentes en el país) (ver Gráfico 1).

Gráfico 1

**Distribución porcentual del número de organismos internacionales que otorgan cooperación a través del envío de voluntarios 2011-2013**



Fuente y elaboración: Seteci (2014, 49)

En lo referente a las entidades de acogida de los voluntarios internacionales, se observa que el 49 % son organismos privados (ONG, fundaciones, organizaciones de la sociedad civil, empresas, unidades educativas y universidades privadas) y 45 % son instituciones públicas (gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados, unidades educativas, y universidades públicas). En menor medida están organismos internacionales, con 5,5 %. Por último, la Iglesia y las alianzas público-privadas, con 0,5% cada una (Seteci 2014, 58).

Las instancias internacionales que mayores auspicios entregan en términos monetarios a las entidades públicas ecuatorianas son Koica y Jica, con más de 70 % del costo total del voluntariado asignado al sector público. Para el sector privado, los mayores aportantes son France Volontaires, Cuerpo de Paz, Focsiv, Aziones per Famiglie Nuove, las que aportan más de 63 % del valor total del voluntariado (Seteci 2014, 59).

En el período 2011-2013, las entidades que contaron con la mayor cantidad de voluntarios, en orden de importancia, fueron: Plan Internacional, Acnur, Municipio de Otavalo, Ayuda Directa, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Magap), Centro de Promoción Rural, Misión Alianza Noruega y Parque Nacional Machalilla. En estas ocho instituciones se concentró el 24% del total de voluntarios internacionales presentes en el país (Seteci 2014, 60).

### **3. Evolución del marco legal del voluntariado en Ecuador**

El Ecuador no cuenta con una ley específica sobre voluntariado, sin embargo, en varios cuerpos legales se reconoce la acción voluntaria, lo que ha permitido el accionar de organizaciones, instituciones y entidades que se dedican al tema (Barragán 2017, 34).

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 (CE) reconoce en el artículo 97 al voluntariado de acción social y desarrollo, como una forma de participación social. Dicho artículo define dos características del voluntariado: su carácter de acción social y su carácter de acción en favor del desarrollo, con todas sus implicaciones (CE 2018, 35). En el año 2010, se promulga la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) que incorpora dos artículos sobre el voluntariado en el capítulo de las organizaciones sociales. El artículo 37 ratifica al voluntariado en los mismos términos de la Constitución (acción social y desarrollo) y como participación

social. Además, da paso a la realización de acuerdos con los diferentes niveles de gobierno para desarrollar proyectos y acciones de voluntariado (LOPC 2010, 16).

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), 2017 elabora también una definición de voluntario (art. 60): “quien de forma individual o con el apoyo de una organización sin ánimo de lucro, de manera altruista y voluntaria, presta sus servicios a la colectividad de conformidad con el reglamento de esta Ley” (LOMH 2017, 21). Dicho reglamento se centra en el voluntariado internacional, reconociendo que se lo realiza dentro de una organización sin fines de lucro, que tiene carácter gratuito y estableciendo que la organización que acoge al voluntario solventará los gastos de estadía.

Con el afán de contar con un marco normativo claro, que permita reconocer y promover el voluntariado en el Ecuador, las organizaciones que trabajan la temática han promovido la construcción de una legislación específica, que permita respaldar la labor del voluntario, definir deberes y derechos y precisar un marco conceptual que guíe el voluntariado. El proceso de construcción de dicho marco normativo se inició en el año 2007, cuando varias organizaciones sociales impulsaron un proyecto de ley, que no llegó a cristalizar, ya que lamentablemente no se logró el apoyo político necesario para dar continuidad a la discusión del proyecto (Benítez 2008, 82).

En el año 2016, la Mesa de Voluntariado Ecuador (MVE)<sup>1</sup> retomó la construcción de un marco normativo específico. La Mesa se centró en realizar una propuesta de Reglamento a la LOPC, que identificaba los siguientes puntos. El objetivo del reglamento era “propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio del voluntariado”. Adicionalmente, la propuesta conceptualiza, clasifica al voluntariado, y define áreas para su trabajo. Entre las herramientas para promoverlo, propone la creación de un sistema nacional de información del voluntariado, sin identificar la

---

<sup>1</sup> La Mesa de Voluntariado Ecuador (MVE) es el espacio desde el cual se coordinan acciones para optimizar todo tipo de recursos en beneficio de los compromisos identificados con la comunidad y de interés para el fortalecimiento general del voluntariado a nivel nacional; mediante el trabajo conjunto de sus miembros al intercambiar información, experiencias y capacidades de gestión institucional. En octubre de 2004 se estableció la conformación de la MVE propuesta planteada por el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas e inició funciones en el 2006. En 2019 los integrantes de la MVE son: Asociación Coordinadora de Voluntariado del Guayas (ACORVOL), World Vision, Agencia para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), Cámara Junior Ecuador (JCI), Cruz Roja Ecuatoriana (CRE), Radio Play Internacional, Tata Consultancy Services, Asociación Internacional de Esfuerzo Voluntarios (IAVE). Además, Comisión de capacitación (CRISFE), Voluntariado para la Ayuda Social del Ecuador (VASE), Asociación Scouts del Ecuador, Fundación Amigos Benefactores de Enfermos Incurables (ABEI) (Páez 2019, 67-8).

institución responsable. Además, establece deberes y derechos de los voluntarios, su acreditación y certificación de las actividades realizadas (Páez 2019, 39).

En el año 2018, la MVE elaboró un anteproyecto de Ley de Voluntariado, el cual está listo para ser presentado a la Asamblea Nacional y cuenta con el apoyo de algunos asambleístas; sin embargo, no ha sido socializada, ni consensuada entre varios de los miembros, ya que lamentablemente no se ha podido tener acceso al documento oficial de anteproyecto, toda vez debe ser primero presentado a la comisión de la Asamblea (Páez 2019, 40). En este anteproyecto se propone la creación de un Sistema de Voluntariado, el cual sería mixto conformado por lo estatal y privado, liderado desde la Vicepresidencia de la República. Se propone la creación de un registro de voluntarios/as y de organizaciones; y una definición de voluntario y voluntariado y se especifican los derechos y obligaciones de los voluntarios, entre los que se encuentra el recibir apoyo integral para el correcto ejercicio de las funciones que le sean asignadas. El proyecto incluye una propuesta de incentivos para los y las voluntarios/as, y el reconocimiento de las acciones que realiza (Páez 2019, 42).

Esta falta de una legislación y una institucionalidad estable, encargada del voluntariado en el Ecuador, revela que el tema aún no es considerado como una necesidad o un problema público, que deba tener un conjunto de decisiones articuladas entre lo público y privado para potenciarlo. La poca articulación entre institucionalidad, normativa, actores y políticas públicas, no permite su promoción, fortalecimiento y regulación (Páez 2019, 76).

#### **4. Marco institucional del voluntariado en Ecuador**

La diversidad de actores del Estado que trabajan el tema no facilita la coherencia de la política pública de voluntariado en el país, dejando en evidencia la necesidad de fortalecer la rectoría, sea desde una instancia del Estado o una figura mixta (Páez 2019, 43). Dentro de esos actores estatales se encuentra la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, que, como dijimos antes, se creó en el año 2013 y asumió la competencia de promover y fortalecer las organizaciones sociales existentes, la participación ciudadana, el voluntariado, la creación de nuevas organizaciones sociales y la formación de nuevos líderes. En este marco, se creó la Dirección de Control Social, Voluntariado y Trabajo Comunitario, que tiene a su cargo la gestión del voluntariado en el país.

En los últimos años, se sumaron otros actores del Estado para el manejo del voluntariado, que, si bien no poseen competencias específicas, realizan y promueven acciones para fortalecer el tema en el país. Uno de ellos es la Secretaría Técnica de Juventudes, cuyo interés específico en la temática es proteger y promover, una cultura de voluntariado de los jóvenes, en consonancia con las grandes metas nacionales (SJ 2018). Esta secretaría no posee un área específica que lleve adelante el voluntariado; sin embargo, ha estado inmersa en el tema, tanto así que realizaron el primer foro de Juventudes “Impulso Joven”, en mayo 2018, en donde uno de los bloques de análisis fue “Voluntariado-Hacia toda una Vida”. Uno de los compromisos de este evento fue promover un ecosistema de voluntariado que sume acciones y experiencias, siendo el debate una normativa que lo regule, proteja y promueva, dedicada a inspirar la creación de una cultura de voluntariado, en consonancia con las grandes metas nacionales.

Otra de las instancias gubernamentales que aborda el tema de voluntariado es la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, que gestiona las llamadas “misiones”, donde participan voluntarios. Esta secretaría incorpora voluntarios/as en los programas sociales que impulsa.

Desde la esfera de la cooperación internacional, la Subsecretaría de Cooperación Internacional (ex Seteci), del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ha desarrollado y fortalecido el trabajo del voluntariado internacional. Su trabajo y funciones se detallarán más adelante, en la siguiente sección, ya que la presente investigación centra su análisis en el voluntariado internacional.

## **5. Gestión del voluntariado ligado a la cooperación internacional**

Para el Estado ecuatoriano, la cooperación internacional es un complemento estratégico de la política pública nacional. Sus recursos forman parte de la inversión pública para el Buen Vivir y es uno de los mecanismos fundamentales para la diversificación de relaciones internacionales del Ecuador (Luzuriaga 2016, 9).

Es así, que, en el marco de reorganizar el Sistema de Cooperación Internacional, el expresidente Rafael Correa, decretó suprimir la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (Seteci), y encargó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana ejercer la rectoría, planificación, regulación, control y gestión

del sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, mediante Decreto Presidencial 1202 del 13 de octubre de 2016 (DP 2016, 2).

Su misión era dar un giro al manejo de la cooperación, con el fin de mejorar el ciclo de gestión, desde la negociación, hasta la evaluación de las intervenciones de cooperación internacional, asegurando su complementariedad con las políticas y objetivos de desarrollo del Estado (ADPE 2017-2021, 62). Mediante procesos de negociación y en articulación con los actores del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, el Decreto establecía que se promoverá diversificar fuentes, identificar y acceder a nuevos mecanismos, para ampliar las oportunidades de cooperación y construir alianzas con nuevos socios para el desarrollo (ADPE 2017-2021, 63).

En base al Decreto Presidencial 1202, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana realizó todas las acciones de carácter administrativo conducentes a crear en su estructura organizacional, la nueva coordinación general de gabinete ministerial, denominada hoy Subsecretaría de Cooperación Internacional (en adelante SCI) (DP 2016, 4). Esta subsecretaría se encarga de la coordinación y gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, está conformada por las entidades relacionadas con cooperación internacional no reembolsable, así como por los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de sus competencias (DP 2016, 2).

Al comparar los antecedentes bajo los cuales se regía la cooperación internacional en el Ecuador, con los emprendidos por el gobierno de la Revolución Ciudadana, se puede concluir que el panorama planteado desde el 2007 al presente ha reformulado el esquema institucional, funcional y estratégico de las entidades a cargo del manejo de la cooperación internacional en el Ecuador. No obstante, se evidencia que esta forma particular de planificación nacional no garantiza ser siempre óptima para el país. Pese a existir una renovación en el sistema ecuatoriano de cooperación internacional, éste también presenta falencias en su estructura, pues la cooperación internacional conlleva décadas de enlaces y relaciones establecidas. Por lo tanto, sus políticas no deberían imponerse sino en parte proponer un nexo y acceder a un acuerdo para que los intereses de las partes envueltas se cumplan.

Por otro lado, se evidencia que la cooperación internacional no reembolsable para el Ecuador ha experimentado fuertes cambios. A partir del 2011, con mayor impacto en el 2014, dicha cooperación ha sufrido graves descensos que se explican por la aplicación de políticas gubernamentales. A partir de ciertas reformas realizadas

por el gobierno de la Revolución Ciudadana varias ONG han debido abandonar el país (Ramos 2015, 63). Sobre esto, me refiero al Decreto Nro. 812, de 05 julio de 2011, mediante el cual se informó las nuevas normas que regulan a las ONG extranjeras en Ecuador, que propugnan un mayor control de sus proyectos y su funcionamiento y prohíben el proselitismo. Este decreto prohíbe a las organizaciones y sus empleados realizar actividades que atenten contra la seguridad y paz pública del país o efectúen labores lucrativas, de injerencia política.

Actualmente la Subsecretaría de Cooperación Internacional (SCI) coordina de manera oficial los programas de voluntariado internacional en el país, que se financian mediante fuentes de carácter bilateral, es decir de gobierno a gobierno, a través de las agencias oficiales de cooperación, en virtud de convenios, acuerdos u otros mecanismos (SCI 2019).

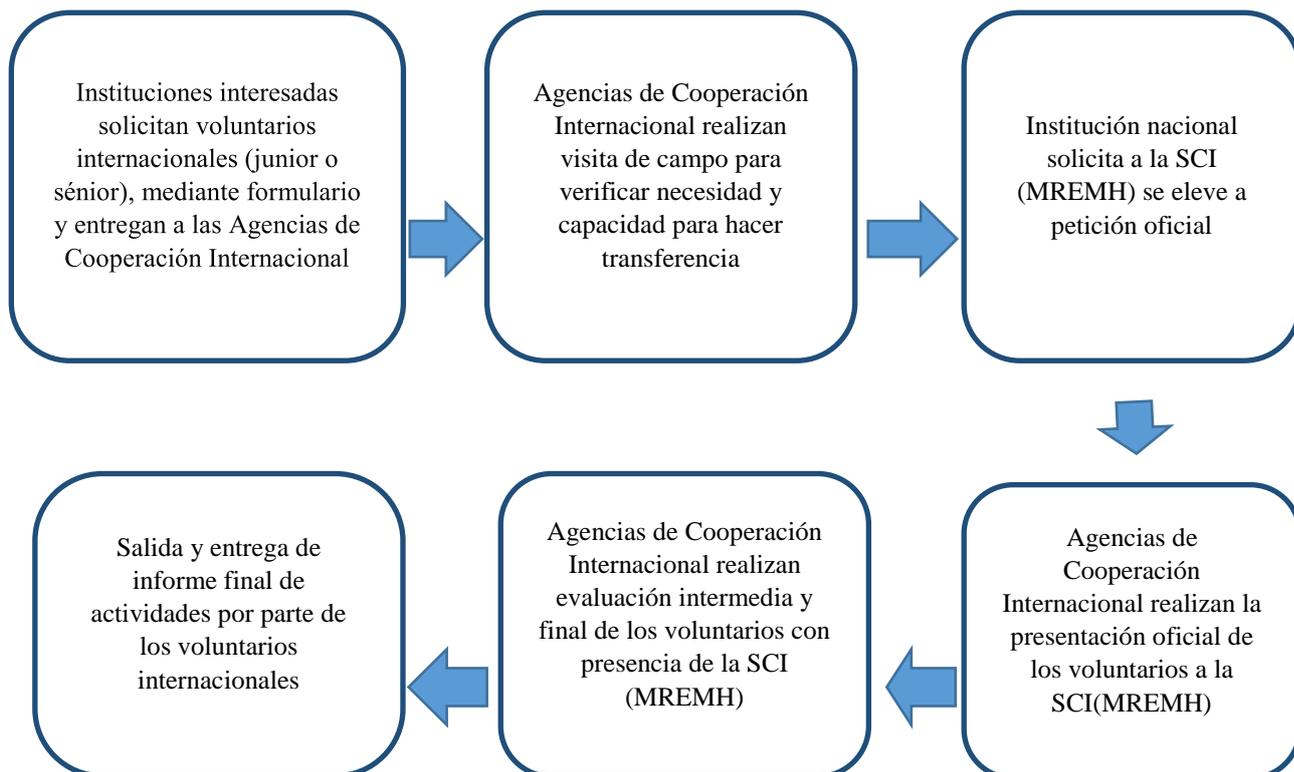
La entidad rectora de cooperación visualiza al voluntariado como una modalidad de la cooperación técnica para el desarrollo en el Ecuador. En este contexto, es pertinente señalar que la clasificación del Ecuador como país de renta media alta hace que se asignen cada vez menos recursos financieros desde la cooperación internacional. Sin embargo, cabe anotar que hay una mayor disponibilidad de recursos y acciones de cooperación técnica; y que, en muchas ocasiones, su contabilización y su valoración real son más complejas (Seteci 2014, 15).

Hoy en día, muchos cooperantes han priorizado la cooperación técnica por sobre la cooperación financiera, por un estricto sentido de eficacia y eficiencia en su gestión, lo cual también se corresponde con la mayor priorización que ha venido dando el gobierno del Ecuador al fortalecimiento de capacidades y la generación de conocimiento interno (Seteci 2014, 16).

Con el interés de conocer los mecanismos y procedimientos para la implementación de esta modalidad de cooperación técnica denominada voluntariado internacional en Ecuador, se procederá a resumir lo que la SCI conoce como “el ciclo de gestión” del voluntariado. De esta forma, aunque hay diversas modalidades y experiencias en la temática, se pueden identificar los siguientes procesos comunes (ver Gráfico 2).

Gráfico 2

### **Ciclo de gestión del voluntariado internacional 2019**



Fuente: Subsecretaría de Cooperación Internacional (2019). Elaboración propia

El proceso puede resumirse esquemáticamente de la siguiente manera. Primero, cualquier institución (ministerios, gobiernos autónomos descentralizados e instituciones privadas), puede solicitar un voluntario internacional (junior o sénior), en cualquier sector, mediante un formulario de solicitud que será entregado por la misma agencia de cooperación. Segundo, la agencia de cooperación internacional realizará una visita de campo para verificar la necesidad y comprobar que en la institución hay el personal necesario para trabajar con el voluntario. Tercero, una vez que se confirme que la institución solicitante ha sido beneficiaria del programa de voluntarios, ésta deberá solicitar a la Subsecretaría de Cooperación Internacional (SCI), que se eleve a petición oficial el requerimiento del voluntario; lo que significa que la SCI solicita de manera oficial, tanto a la agencia de cooperación internacional, como al país de origen, un voluntario internacional para que trabaje en el país. Cuarto, la agencia de cooperación internacional realiza la presentación oficial del voluntario a la Subsecretaría de Cooperación Internacional. La SCI procede a registrar su incorporación dentro de la planificación y datos sobre el lugar, la institución y las actividades que va a desarrollar el voluntario. Quinto, la agencia de cooperación internacional realiza una evaluación intermedia y final de las actividades que está

cumpliendo el voluntario, con presencia de la Subsecretaría de Cooperación Internacional y la organización de acogida.

En ese proceso, las instituciones realizan un seguimiento a las actividades que está cumpliendo el voluntario en la entidad asignada, mediante una reunión semestral o anual, dependiendo del período de estancia del voluntario en el país, con la finalidad de conocer el nivel de integración en la entidad, hacer una valoración de sus actividades (si tiene pocas o demasiadas responsabilidades), comunicación, y formación. Este tipo de seguimiento tiene el propósito de impulsar el aprendizaje organizativo y facilitar acciones para la mejora de la actividad voluntaria. Igualmente, el voluntario debe presentar la planificación de actividades para el resto del período de su trabajo. Finalmente, el voluntario internacional abandona el país. El voluntario debe entregar el informe final de actividades, tanto a la agencia de cooperación internacional como a la institución de acogida donde desarrolló sus actividades.

A pesar de que la Subsecretaría de Cooperación Internacional ha sistematizado este “ciclo de gestión del voluntariado”, en el cual encuadrar sus actividades y especialmente visibilizar su aporte, hasta el momento no hay información de una evaluación oficial por parte de Cancillería, de las actividades que realizan los voluntarios internacionales. Esta institución del Estado realiza el seguimiento y acompañamiento a la cooperación técnica con el fin de asegurar su sostenibilidad, de acuerdo a lo señalado en una entrevista a la funcionaria encargada del tema de voluntariado de la SCI (Dirección de Cooperación Internacional Bi-Multilateral y Regional), específicamente del escritorio de Japón, Mónica Farinango.

Con base a lo descrito anteriormente, se pudo constatar que existe un esquema teórico (o ideal), sobre la gestión del voluntariado internacional, el mismo que permite una aproximación gráfica y esquemática del funcionamiento deseado del voluntariado en el Ecuador, lo cual constituye una referencia para el Estado ecuatoriano y para los responsables de entidades que cuentan con voluntarios y voluntarias; y aporta una visión global de todo el proceso que debe plantearse una organización, en su relación con este colectivo.

## **6. JICA en Ecuador**

Desde que se adhirió al Plan Colombo en 1954, Japón ha venido ofreciendo asistencia financiera y técnica a países en desarrollo, según rezan sus documentos

oficiales, con el objetivo de contribuir de forma más proactiva a la paz, la estabilidad y la prosperidad de la comunidad internacional (Jica 2018, 3). JICA, la mayor agencia de asistencia bilateral del mundo, trabaja en 150 países y regiones y posee alrededor de 90 oficinas en el exterior. JICA se enfoca principalmente en la transferencia de tecnología y conocimientos. Dentro de esta modalidad se encuentran los siguientes instrumentos: aceptación de becarios, envío de expertos, suministro de equipos, proyectos de cooperación técnica, cooperación técnica para la planificación del desarrollo, auxilio de emergencia para desastres y envío de voluntarios senior y jóvenes, entre otros (Jica 2018, 4).

Japón ocupa el cuarto lugar en cuanto a la cantidad de voluntarios que aporta al Ecuador. El monto de sus desembolsos en la modalidad de voluntariado, llega a US 5,3 millones de dólares, 18,9 % del total, en el período 2008-2018 (Jica 2018, 21). El incremento de sus proyectos de cooperación en el país, hizo que la cooperación japonesa abriera en el año 2006 la Oficina de JICA en Ecuador. Con respecto al Programa de Voluntarios Japoneses, más de 650 de ellos trabajaron en el Ecuador, en el período 1994-2018. El año inicial corresponde a la firma del convenio de Cooperación Técnica entre Ecuador y Japón (Jica 2018, 25).

Los voluntarios enviados por Japón suelen ser voluntarios jóvenes, cuyas edades oscilan entre los 20 y los 39 años y el voluntario sénior, entre los 40 y los 69 años. Los voluntarios permanecerán en el país por un plazo comprendido entre uno y dos años (Jica 2018, 17). El reclutamiento de los voluntarios desde Japón se hace dos veces al año (primavera y otoño); dicha selección está basada en habilidades de comunicación, técnicas, experiencia y conocimientos. También se evalúan las condiciones de salud, a través de documentos, entrevistas y pruebas; los postulantes aprobados poseen las habilidades básicas de comunicación, una buena salud y las habilidades y/o experiencias relevantes, necesarias para cumplir con las solicitudes. Asimismo, se da una capacitación previa a su partida durante tres meses; incluye clases de voluntariado, entendimiento de las culturas de los países receptores, formas de cooperación, cuidado de la salud, seguridad, así como la capacitación intensiva del idioma según el país al cual vayan a colaborar (Jica 2018, 10).

Una vez, que se hace oficial el envío de los voluntarios al país receptor; hay una capacitación en el país receptor de dos a cuatro semanas en idioma local y aprendizaje de la cultura y una breve explicación sobre el Programa de Voluntarios. Luego se produce el envío por el período de uno o dos años, según el caso, a la

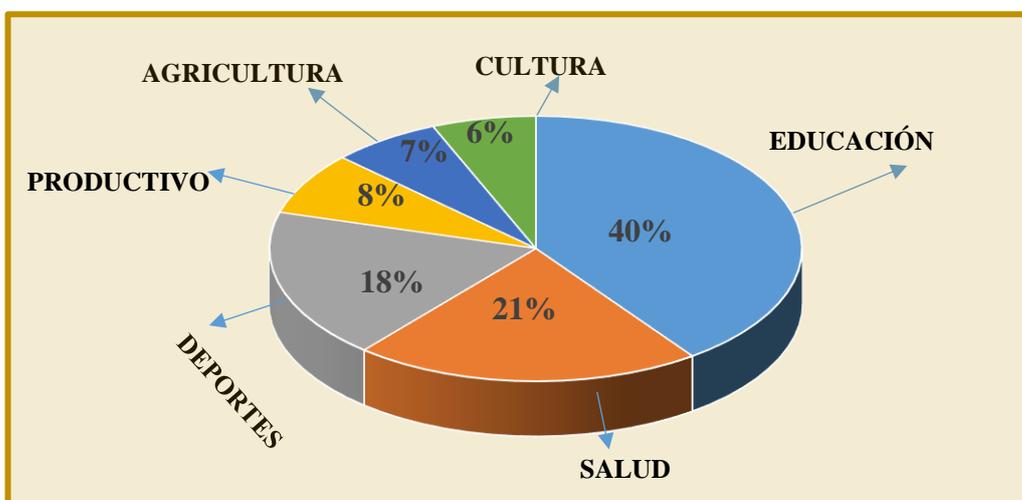
institución receptora de la cooperación (Jica 2018, 12). La oficina de JICA en el Ecuador asume todos los gastos relativos a la permanencia y manutención del voluntario en el Ecuador, así como gastos de transporte desde Japón, seguro médico, etc. La institución receptora, únicamente debe prestar atención médica de emergencia y/o primeros auxilios, en caso de ser necesario (Jica 2018).

A nivel sectorial, las principales áreas de intervención de los voluntarios japoneses en Ecuador, en el período 1991-2018, se concentraron en educación, con una participación del 40 % (241 voluntarios) del total del número de voluntarios, seguida del tema de salud con un 21 % (127 voluntarios), 18 % (110 voluntarios) en el área de deportes, 8 % (46 voluntarios) en el área productiva, 7 % (40 voluntarios) en el sector de la agricultura y 6 % (38 voluntarios) en el ámbito cultural (ver Gráfico 3).

Otros sectores de intervención sobresalen la mecánica, desarrollo social, medio ambiente, biología, ganadería, turismo, saneamiento y gastronomía. La asistencia japonesa oficial para el desarrollo ha crecido en diferentes áreas, aunque su mayor concentración ocurre en el área de educación, salud y GAD, apoyo que se ha expandido con el pasar de los años. Con esta expansión también ha habido un movimiento gradual para incluir a otras provincias en las temáticas establecidas en los diferentes convenios internacionales (Luzuriaga 2016, 24).

Gráfico 3

**Áreas de trabajo del voluntariado japonés presentes en Ecuador, 1991-2018**

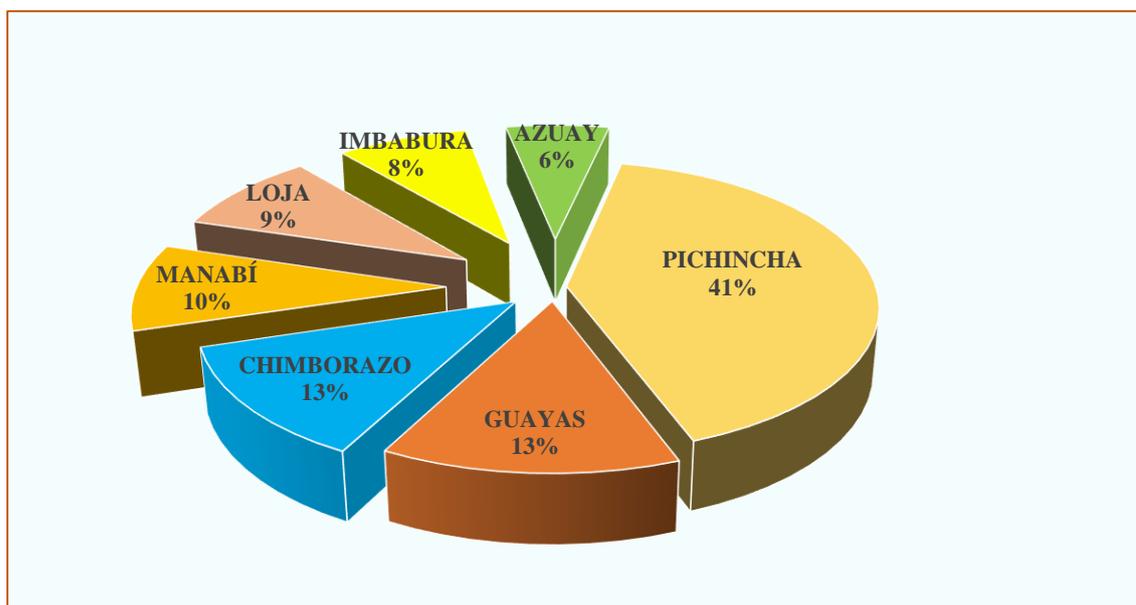


Fuente: Subsecretaría de Cooperación Internacional (2019). Elaboración propia

En el gráfico 4 se muestra que la mayor concentración de voluntarios japoneses, en el período 1991-2018, estuvo en la provincia de Pichincha con el 41 %, seguida por Guayas (13 %) y Chimborazo (13 %). Igualmente, le siguen Manabí (10 %), Loja (9 %), Imbabura (8 %) y Azuay (6 %). Se puede notar que hay mayor concentración en la Región Sierra, que cuenta con 474 voluntarios equivalentes a 67 % del total nacional.

Gráfico 4

**Distribución provincial del total de voluntarios japoneses presentes en el país (1991-2018)**

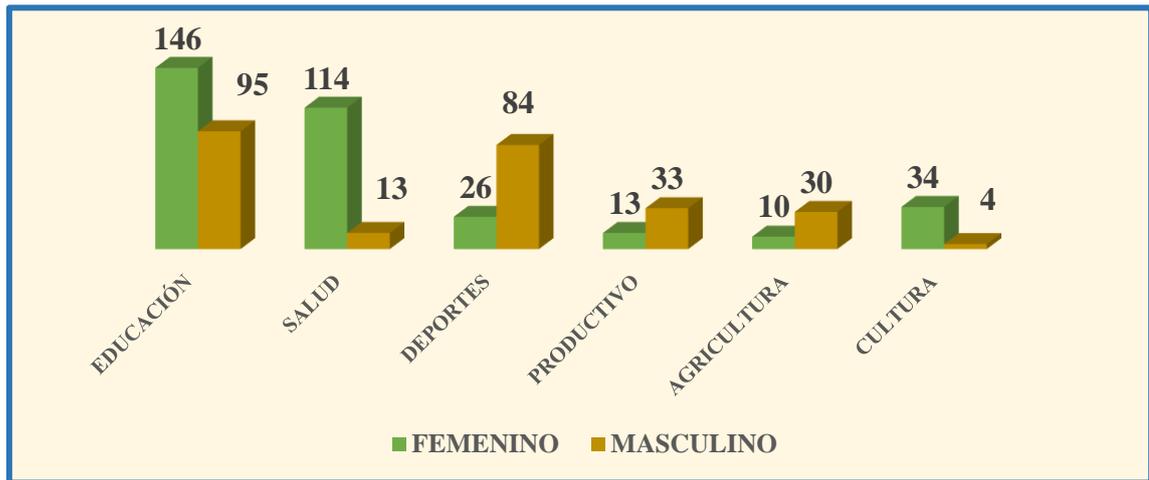


Fuente: Subsecretaría de Cooperación Internacional (2019). Elaboración propia

A nivel de género por áreas de trabajo del voluntariado japonés en el Ecuador, en el período 1991-2018 se muestra que en los sectores de educación, salud y cultura, la mayoría de voluntarias son mujeres (294 voluntarias). Mientras que en los sectores deportes, productivo y agricultura, en su mayor parte intervienen varones (147 voluntarios) (ver Gráfico 5).

Gráfico 5

**Áreas de trabajo del voluntariado japonés por género, presentes en Ecuador (1991-2018)**



Fuente: Subsecretaría de Cooperación Internacional (2019). Elaboración propia

## 7. JICA en el sector educativo de la provincia de Pichincha

JICA considera que la educación está en el centro de todos los problemas del desarrollo; este concepto se basa en la propia experiencia del Japón. Reconociendo la importancia de la educación como cimiento del desarrollo del país, y especialmente en el proceso de modernización después de la segunda mitad del siglo XIX, Japón ha logrado el desarrollo de la ciencia, tecnología e industria, mejorando la capacidad del pueblo japonés, mediante la educación (Jica 2010, 3). Por todo ello, la cooperación japonesa se ha planteado el objetivo de “garantizar la continuidad del aprendizaje para todos, poniendo el desarrollo de la persona a la vanguardia sin importar el nivel de educación o las situaciones del país” (Jica, 2015, 5).

Por otra parte, para formar investigadores y recursos humanos de alto nivel, que sostengan la ciencia y tecnología de la siguiente generación, JICA considera importante mejorar la educación en ciencias y matemáticas del nivel primario y secundario, para ampliar la base de recursos humanos. Según JICA, los países en vías de desarrollo tienen una alta expectativa del aporte de la cooperación japonesa en estas áreas, porque Japón tiene una ventaja comparativa a nivel mundial.

Por lo tanto, impulsando la cooperación para el fortalecimiento de las capacidades de los docentes, JICA intensificó su apoyo en la educación en ciencias y matemática (Jica 2010, 7). Según documentos oficiales de la propia agencia de cooperación, la fortaleza de la cooperación de JICA consiste en el hecho de haber promovido modelos prácticos para la mejora educativa en las escuelas e instituciones donde el aprendizaje tiene lugar, mediante el envío de expertos y voluntarios a los

sitios, para realizar capacitación docente práctica y, mejoramiento de la gestión escolar, entre otros (Jica 2010, 12).

De la misma manera, Ecuador considera que la educación constituye uno de los pilares fundamentales del desarrollo, por ello es necesario que las instituciones encargadas de la misma, fortalezcan sus capacidades para lograr la universalización de la educación para la población. Todos los acuerdos de ayuda entre estos dos países tienen el objetivo de reducir los índices de pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población (ME 2012, 69).

Es a partir del 2008, que la educación se convierte en uno de los ejes prioritarios de la política del gobierno, convencido de que, para alcanzar un mayor desarrollo del país, es necesario superar las condiciones precarias por las que la educación ha pasado y de las cuales han quedado fuertes secuelas. En este sentido, a través del Ministerio de Educación se impulsó la implementación del Plan Decenal de Educación 2006-2015, el mismo que fue aprobado por una consulta popular. El Plan Decenal de Educación se convirtió así en la política pública educativa del país, cuya meta principal fue la de mejorar la calidad de la educación en el país, así como la accesibilidad, la infraestructura y la culminación de las etapas educativas (Andrade 2014, 58).

Un componente importante de este proyecto educativo fue el aspecto financiero y técnico, que permitió la ejecución y cumplimiento de las políticas del Plan Decenal de Educación, ya que gran parte de los recursos de cooperación se destinó al equipamiento y apoyos tecnológicos de las instituciones educativas (PDE 2006-2015, 25).

Más allá de los recursos económicos, contar con socios como Japón, cuyo aporte principal se encuentra en el plano de la cooperación técnica, es considerado por los funcionarios e instituciones públicas encargadas del tema, como una contribución al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones ecuatorianas, a través del intercambio de conocimientos y experiencias, y de la transferencia tecnológica, además se genera un intercambio cultural muy valioso, que permite enriquecer y afianzar la relación de amistad entre los dos países (Luzuriaga 2016, 18).

En virtud de ello, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Secretaría de Educación, Recreación y Deporte (SERD), mantiene un convenio de cooperación con JICA desde hace diez años, tiempo en el cual recibió el aporte valioso de varios becarios, cuya contribución y experiencia ha permitido incluir diversos elementos de cambio y fortalecimiento en varias temáticas educativas (SERD 2019).

Para el mejoramiento continuo de la gestión educativa municipal, la SERD ejecuta diversas acciones como capacitación docente, con el fin de fortalecer las destrezas y habilidades de los docentes, también se observan las necesidades del campo educativo; este estudio se realiza de manera conjunta entre el equipo técnico de la secretaría y el voluntario japonés, a través del diagnóstico de la metodología, materiales y herramientas con las cuales los docentes imparten las asignaturas.

En Ecuador, han trabajado 23 voluntarios japoneses en el campo educativo, en escuelas de la provincia de Pichincha, entre 1994 y 2018 (Jica 2018). Territorialmente existen intervenciones de voluntarios japoneses en el campo educativo en otras provincias del país como Bolívar, Pastaza, Imbabura, El Oro, Zamora Chinchipe y Morona Santiago.

**Tabla 1**  
**Intervención de voluntarios japoneses en el sector educativo**  
**de la provincia de Pichincha (1994-2018)**

No	Especialidad	Ciudad	Institución
1	Educación Matemática y Científica	Quito	Escuela Secundaria Tarqui
2	Educación Matemática y Científica	Quito	Escuela Secundaria Tarqui
3	Educación Matemática y Científica	Quito	Escuela Secundaria Tarqui
4	Educación Primaria	Cayambe	Escuela Primaria “César Arroyo”
5	Educación Primaria	Amaguaña	Escuela Primaria “Rep. Argentina”
6	Educación Primaria	Quito	Escuela Primaria “Pio Alvarado”
7	Educación Primaria	Aloasí	Escuela Primaria “Cerfina Castro”
8	Educación Matemática	Quito	Dirección de Educación, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
9	Educación Primaria	Amaguaña	Escuela Primaria “Rep. Argentina”
10	Educación Matemática y Científica	Quito	Unidad Educativa Experimental “Ecuatoriano Suizo”
11	Educación Matemática	Quito	Dirección de Educación, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
12	Educación Especial	Quito	División de Educación Especial del Ministerio de Educación
13	Evaluación Educativa	Quito	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
14	Evaluación Educativa	Quito	Dirección Nacional de Planeamiento, Ministerio de Educación
15	Educación Matemática	Quito	Dirección Nacional de Educación Básica, Ministerio de Educación
16	Educación Primaria	Cayambe	Dirección de Educación Intercultural Bilingüe de Pichincha

17	Evaluación Educativa	Quito	Secretaría de Educación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
18	educación especial	Quito	Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito
19	Educación Primaria	Cayambe	Distrito Intercultural Bilingüe Cayambe-Pedro Moncayo
20	Educación Primaria	Quito	Instituto Superior Pedagógico “Manuela Cañizares”
21	Educación Primaria	Quito	Secretaría de Educación Municipal
22	Animación de Actividades Juveniles	Quito	Escuela de Aplicación del ISPED “Manuela Cañizares”
23	Educación Primaria	Quito	Secretaría de Educación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Fuente: Documento oficial de JICA  
Elaboración propia

En la tabla 1 se muestra la especialidad y la institución donde han intervenido los voluntarios japoneses en la provincia de Pichincha. Los voluntarios han trabajado en la especialidad de educación primaria en matemáticas y en 11 escuelas de Quito, Cayambe, Amaguaña, Aloasí y en colaboración con dos instituciones públicas (el Ministerio de Educación y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito). Hay mayor intervención de voluntarios japoneses en la Secretaría de Educación, Recreación y Deporte, que es la instancia técnica política del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, entidad que administra 20 establecimientos municipales (entre ellos los que serán objeto del estudio de caso).

En síntesis, este capítulo presentó datos generales sobre el voluntariado en el Ecuador, entre los cuales se destacó que hoy en día el voluntariado doméstico es una forma de participación social que alienta y promueve que las personas contribuyan al desarrollo, continuando con procesos que vienen desde los siglos XIX y XX en el país, se promovía un voluntariado de caridad y filantropía.

La situación reciente del voluntariado en el país puede subdividirse en dos etapas. En el período 2007-2014, se promovió la creación de un nuevo concepto de voluntariado, reconociendo al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social, de servicio social y participación libre de la ciudadanía. El período 2015-2018 se caracterizó por mayores avances en cuanto al tema normativo, ya que a raíz del terremoto que sufrió Ecuador en el año 2016, se produjo una revitalización coyuntural del voluntariado, cuando se evidenció la necesidad de contar con una normativa específica y clara, que permita promover y organizar la acción voluntaria en el país.

En cuanto al marco legal e institucional sobre el voluntariado en el Ecuador aún es incipiente, y se caracteriza por una multiplicidad de actores del Estado que trabajan la temática. La poca articulación entre institucionalidad, normativa, actores y políticas públicas no facilita su promoción, fortalecimiento y regulación. Se pudo constatar que existe un esquema teórico sobre la gestión del voluntariado internacional, el mismo que permite una aproximación gráfica y esquemática del funcionamiento del voluntariado en el Ecuador. Este esquema sirve como referencia para encuadrar las actividades que realizan los voluntarios internacionales y visibilizar su aporte al país.

Finalmente, se presentaron las acciones de los voluntarios japoneses en el Ecuador y en el campo educativo de la provincia de Pichincha, con el objeto de valorar esta modalidad de cooperación técnica, brindada por Japón hacia el Ecuador y poder analizar las formas de seguimiento y evaluación por parte del Estado ecuatoriano al voluntariado internacional, lo cual se presentará en el tercer capítulo.

## **Capítulo tercero**

### **Seguimiento, acompañamiento y verificación de las actividades de los voluntarios japoneses en Ecuador, por parte del Estado ecuatoriano**

Este capítulo presenta los resultados del material recogido en el trabajo de campo. Nos centraremos en los mecanismos de seguimiento que las instituciones encargadas hacen del trabajo y el apoyo de los voluntarios. Este seguimiento es un aspecto central si se espera que el voluntariado recoja las demandas y contribuya a resolver los problemas prioritarios identificados en los lugares de acogida.

El trabajo de campo incluyó entrevistas en la Subsecretaría de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (en adelante SCI), que gestiona los programas de voluntariado internacional en el país, que se financian mediante fuentes de carácter bilateral.

Se hicieron también entrevistas en la Oficina de JICA en Ecuador, que coordina el programa de voluntarios japoneses. Asimismo, se pidió el aporte de la Coordinadora del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas/PNUD; de funcionarios de la Secretaría de Educación, Recreación y Deporte (en adelante SERD), como instancia técnica y política del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y que mantiene un acuerdo de cooperación con JICA desde hace diez años.

Igualmente, se seleccionaron dos centros educativos de la provincia de Pichincha que trabajan varios años con voluntarios japoneses y que son receptores directos de esta modalidad de cooperación. El primero, la Unidad Educativa Municipal “Antonio José de Sucre” y, la segunda, la Unidad Educativa Municipal de “Calderón”.<sup>2</sup>

Este trabajo de campo proporcionó la información y un mayor conocimiento de cómo el Estado ecuatoriano realiza el seguimiento, acompañamiento y verificación de las actividades que vienen desempeñando los voluntarios japoneses en el país.

---

<sup>2</sup> Los criterios de elección de los centros educativos Unidad Educativa Municipal “Antonio José de Sucre” y la Unidad Educativa Municipal de “Calderón” se basaron en que estas instituciones trabajan desde hace varios años con voluntarios japoneses, por lo tanto, presentan cierta continuidad en su participación en el programa de voluntarios japoneses; estos centros abren las puertas a la participación del voluntariado y son establecimientos que atienden a sectores vulnerables de la población que corresponde a la población con menores niveles de ingreso.

La presentación está organizada de la siguiente manera. En la primera parte, describimos el seguimiento, acompañamiento y verificación de las actividades de los voluntarios japoneses en Ecuador, por parte del Estado ecuatoriano. En la segunda parte, exponemos las valoraciones de los distintos actores sobre las actividades que vienen desempeñando los voluntarios japoneses en el sector educativo de la provincia de Pichincha.

## **1. Opiniones y seguimiento por parte de JICA-Agencia de Cooperación Internacional del Japón en Quito**

Desde la oficina de JICA en Quito se administra el Programa de Voluntarios Japoneses en Ecuador. Como se mencionó anteriormente, este programa envía ciudadanos japoneses, que desean participar en iniciativas de cooperación en los países en vías de desarrollo y además que posean experiencia, habilidades y conocimientos adecuados, para responder a las demandas de asistencia de los países receptores de este tipo de cooperación. En nuestro país, las autoridades responsables de este programa son el señor Takeo Ishikawa, representante residente de JICA en Ecuador. Trabajan con él, 3 coordinadores japoneses, 2 coordinadores nacionales, una asesora de salud japonesa y 4 asistentes. Por lo tanto, trabajan en este programa once funcionarios, entre coordinadores japoneses y nacionales.

El oficial senior de JICA que trabaja directamente en el Programa de Voluntarios Japoneses en Ecuador, manifestó que existe una coordinación específica con las instituciones ecuatorianas. Por ejemplo, hay una coordinación logística con la SCI, pues se realiza la presentación oficial de los voluntarios japoneses cuando van iniciar y finalizar las actividades, en las distintas provincias del Ecuador. Además, la SCI y otras instituciones asisten a los informes intermedios y finales de actividades que presentan los voluntarios japoneses.

Con el Municipio de Quito, a través de la SERD, mantienen hace diez años un acuerdo de cooperación con voluntarios japoneses, para el mejoramiento de las matemáticas en el nivel básico, en escuelas municipales. Este acuerdo se estableció en el marco del Convenio de Asistencia Técnica entre los gobiernos de Ecuador y Japón 2019, tomando en consideración que en el Ecuador las evaluaciones del Ministerio de Educación en los últimos 15 años, en la asignatura de matemática son deficientes, tanto

en la Educación General Básica como en el bachillerato, con un promedio de siete sobre veinte (Flores 2015: 6).

En la comunidad educativa ecuatoriana se dictan clases en forma tradicional; predominan el verbalismo, la copia, la memorización, la falta de eficacia de los conocimientos, es decir, los docentes no realizan resúmenes al final del tema y en algunos casos, no hay ejercicios precisos que ayuden a reforzar lo que entendieron los estudiantes, en la hora de clase. Por todo ello, los alumnos se convierten en un ente receptor, no participativo ni lógico y poco razonador.

En cambio, en Japón, se imparten las clases de una forma ordenada y precisa. Hay una planificación donde el docente debe planificar a diario cada unidad de estudio. En la ejecución, el profesor presenta la clase tal como la planificó y en tiempos exactos, es decir, sincronizados en una hora de clase. Por último, en Japón se hace una evaluación y reflexión sobre la clase, en la cual los estudiantes de manera ordenada intervienen, emitiendo opiniones para mejorar en cada clase (Flores 2015: 21).

Desde el año 2009 la SERD, en trabajo conjunto con los voluntarios de JICA ha venido realizando actividades significativas para elevar el nivel en los centros educativos municipales. Por eso, en el año 2013 inició el proyecto “Capacitación Intra Escolar” (en adelante, CIE), con el propósito de mejorar el aprendizaje de matemática en las unidades educativas municipales. Este proyecto entró en ejecución en el año 2017 y se mantiene hasta la actualidad.

Los funcionarios de JICA en Quito realizan un seguimiento permanente a los voluntarios japoneses en las instituciones de acogida, según lo manifestado por el oficial senior:

Se hace una visita al primer mes que el voluntario japonés se encuentra en la institución de acogida, como un apoyo emocional para valorar si se encuentra bien en el departamento en el que realiza su actividad, para resolver dudas y saber cómo le va con el idioma español. Luego mediante la presentación de informes intermedios y finales de actividades, que se realizan cada 6 meses o un año, dependiendo del período de permanencia del voluntario podemos conocer la situación de la persona voluntaria en cada momento (Mencías 2020, entrevista personal).

Aunque no se realiza una evaluación de la satisfacción de los voluntarios, siempre hay un canal de comunicación directo con las instituciones de acogida, para informarse sobre la participación del voluntario con el equipo de trabajo y el compromiso con la actividad voluntaria y si se están cumpliendo las motivaciones personales del voluntario. Específicamente, según el oficial senior, con la SERD se

realiza un seguimiento horizontal, mediante la presentación de informes de actividades que los voluntarios japoneses realizan.

Estos informes intermedios son presentaciones en power point sobre las actividades que desempeñan en la institución de acogida, como también una planificación de actividades para los siguientes meses hasta finalizar sus funciones en el país. En esta presentación de informes intermedios participan todos los voluntarios que trabajan en las distintas especialidades y se encuentran distribuidos por todo el país. Entre las autoridades que asisten a esta presentación de informes, se encuentra el Embajador de Japón en Ecuador, el Representante Residente de JICA en Ecuador, funcionarios de JICA, funcionarios de los GAD municipales, funcionarios de la SCI, representantes de fundaciones, etc.

En el proceso de recolección de información para esta tesis, me encontré con la posibilidad de observar una presentación de informes de actividades semestrales de todos los voluntarios japoneses que actualmente se encuentran en el país (Jica 2019, 5 horas).

Esta presentación se realizó en noviembre del 2019 en la oficina de JICA en Quito. Hubo la participación del voluntario Yasuhisa Komada, maestro de escuela primaria-voluntario de JICA, que presta su apoyo en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-Secretaría de Educación, Recreación y Deporte. Su participación se enfocó en mostrar las actividades que ha venido realizando en las escuelas municipales, en el marco del proyecto de la CIE. Le acompañó en esta presentación la coordinadora pedagógica de la SERD.

El voluntario resaltó el contenido de las actividades de la CIE para mejorar la capacidad académica de los niños, las escuelas que visitó y enseñó, los talleres intra e interinstitucionales que brindó para docentes (las temáticas tratadas fueron educación y cultura; didáctica análisis y reflexión; alternativas y propuestas de solución). Se mencionó que el voluntario hace clases demostrativas, trabajos conjuntos en la elaboración de planificaciones de clase y exposiciones teatrales, que permiten desarrollar nuevas destrezas.

No obstante, y pese a la existencia de cronogramas planteados desde el SERD, el señor Komada señaló que al emprender los talleres interinstitucionales se hace difícil trasladar a los docentes hacia un mismo lugar, pues la ubicación geográfica de algunas escuelas municipales, como también el cruce de horarios entre docentes, no han

permitido que esta clase de beneficios llegue a una gran cantidad de ellos y poder contribuir a un avance pedagógico.

Por tal motivo, se conformó un equipo de la CIE con un líder en cada escuela municipal. Estos líderes reciben los talleres que dicta el voluntario japonés como guía y ayuda. Luego, los docentes participantes transmiten a los estudiantes y a los docentes de cada escuela los conocimientos impartidos en dichos talleres. Además, destacó que en las visitas escolares que realizó, detectó falencias en el pensamiento lógico matemático y en el manejo de la convivencia en el aula, para lograr las metas de rendimiento académico propuestas, al finalizar el año lectivo.

Desde su punto de vista, los estudiantes ecuatorianos tienen poca agilidad mental al resolver problemas cotidianos y ello trunca los procesos y retrasa el avance de aprendizajes planificados. Las causas tienen que ver con la poca utilización de técnicas y el poco dominio de las estrategias metodológicas, al ser aplicadas en el proceso de enseñanza-aprendizaje por parte de los docentes ecuatorianos. El razonamiento lógico matemático es un hábito mental y como tal debe ser desarrollado mediante un uso coherente de la capacidad de razonar y pensar analíticamente. Asimismo, se debe estimular en los estudiantes un respeto entre ellos, confianza, compañerismo, respeto hacia las diferencias sociales y culturales en cualquier tipo de escuela, sea municipal o privada, enseñar a mantener el escritorio ordenado, las costumbres diarias son importantes.

## **2. Seguimiento, acompañamiento y verificación de las actividades de los voluntarios japoneses en Ecuador, por parte del Estado ecuatoriano**

La Subsecretaría de Cooperación Internacional, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (SCI), es la entidad a cargo de la cooperación internacional en el país, en la actualidad. Su reciente creación dentro de la estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana le ha obligado a trabajar con recorte de procesos y estructuras heredadas de instituciones como la ex Seteci. En cierta medida, estos cambios administrativos pueden estar en el origen de la falta de información sobre una evaluación oficial a las actividades que vienen desempeñando los voluntarios internacionales.

La primera traba que debe afrontar la SCI, tiene que ver con una base de datos desactualizada. La información que se maneja al interior y la que se da a conocer al

público es muy limitada. Esto representa un problema, puesto que la información es sumamente necesaria para realizar reportes transparentes y concisos, para proponer políticas que potencien las acciones de los donantes, incluso para emprender en actividades de coordinación. Sin conocer la evolución y el estado de la cooperación en el país, algo que requiere información completa y actualizada, estas tareas no se pueden cumplir adecuadamente. Hasta este momento, solo existe un informe de cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador para el período 2011-2014, que fue realizado por primera (y última) vez, por la ex Seteci, en torno a la gestión del voluntariado extranjero presente en el Ecuador. En este informe se analizan las cifras del aporte de este tipo de cooperación para la construcción de una realidad más solidaria, justa y equitativa (Seteci 2014: 9).

En cuanto a las formas de seguimiento y acompañamiento de las actividades que cumple el voluntariado internacional en el Ecuador, específicamente en el caso japonés, la funcionaria de la SCI que está a cargo del escritorio de Japón, en una entrevista señaló:

La SCI solicita de manera oficial al país de origen un voluntario japonés para que trabaje en el país. JICA realiza la presentación oficial de los voluntarios japoneses a esta Subsecretaría, como también al término de las actividades en el país. La SCI procede a registrar su incorporación dentro de la planificación y datos sobre el lugar, la institución de acogida y las actividades que va a desarrollar el voluntario en el área asignada. Además, esta Subsecretaría acompaña en las evaluaciones intermedias y finales que realizan los voluntarios japoneses. (Farinango 2019, entrevista personal)

Es importante mencionar que la SCI no ha tenido contacto con las instituciones de acogida de los voluntarios japoneses, ni con los receptores directos de la ayuda. Sin embargo, en palabras de la funcionaria de Cancillería, lo que se espera de la SCI es el continuo mejoramiento de sus procesos internos, así como el liderazgo sobre los cooperantes.

Una segunda institución pública íntimamente relacionada con el trabajo de voluntarios japoneses es el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Secretaría de Educación, Recreación y Deporte (en adelante SERD). Esta Secretaría administra 20 establecimientos municipales del Distrito Metropolitano de Quito, que integra un universo de aproximadamente 22.000 estudiantes y más de 1.200 funcionarios, entre cuerpo docente y administrativo. Los voluntarios japoneses brindan su apoyo a 9 unidades educativas municipales, que cuentan con Educación General

Básica, aproximadamente 7000 son niños y niñas de primero a séptimos años (SERD 2020).

Desde el año 2009, con la asistencia técnica de voluntarios de la Agencia de Cooperación Internacional (JICA), la SERD proyecta pedagógicamente convertirse en generador de nuevos procesos y prácticas educativas, a través de la implementación de un sistema de evaluación integral, según estándares nacionales e internacionales de calidad. Espera también lograr significativos niveles de competencias, conocimientos, habilidades y valores, en todos los niveles y áreas de estudio, desde la Educación Inicial hasta el Bachillerato.

Adicionalmente, entre sus metas prioritarias consta consolidar un modelo de gestión, que permita garantizar el uso óptimo de los recursos y la rendición de cuentas a la sociedad sobre la calidad de la educación que se imparte en las instituciones educativas municipales. Para lograrlo, debe coordinar sus actividades con el Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas del Ministerio de Educación, que aspira a “determinar la calidad de la educación que oferta el Sistema Nacional de Educación para su funcionamiento”. Esto es importante para que los niños, niñas y jóvenes desarrollen las competencias necesarias para su desenvolvimiento exitoso en la vida (Convenio de Asistencia Técnica entre los gobiernos de Ecuador y Japón 2019).

La SERD incluye en su planificación, el objetivo de implementar una serie de acciones que contribuyen a una educación de calidad, mediante procesos de actualización y capacitación a docentes de matemática, que incluyen clases abiertas y demostrativas, talleres, reuniones de trabajo colaborativo, concursos, entre otras actividades. Es en este campo en el que cuentan con el apoyo de un voluntario japonés senior, especialista en el área de matemática para primaria.

Una vez que JICA realiza la presentación oficial del voluntario japonés en la SERD, esta Secretaría le asigna las funciones que va cumplir durante su tiempo de permanencia en el país. Usualmente, este voluntario senior brinda asesoramiento a las diferentes Unidades Educativas Municipales mediante la metodología de la clase demostrativa. Además, trabaja en el asesoramiento a los docentes en la práctica del aprendizaje, conjuntamente con los ex becarios de JICA y asesora a los docentes en el proceso de mejoramiento y forma de enseñanza de la matemática, a los niños de primero a séptimo año de Educación General Básica. El voluntario senior debe propiciar reuniones conjuntas con docentes, para impulsar reflexiones pedagógicas sobre las prácticas de aula; y, difundir documentos pedagógicos de los procesos de

enseñanza / aprendizaje, en coordinación con técnicos del ministerio de Educación nacional. Además, sus tareas incluyen evaluar los procesos educativos en las instituciones municipales, cuya finalidad es alcanzar estándares de calidad educativa óptimos en el área de matemática, y apoyar y asesorar la implementación, ejecución y monitoreo del proyecto CIE, en las 9 unidades educativas municipales (Convenio de Asistencia Técnica entre los gobiernos de Ecuador y Japón 2019).

Dentro de la SERD, la contraparte del voluntario japonés es la Coordinadora Pedagógica de la Dirección Metropolitana de Gestión del Sub-sistema de Educación. Esta funcionaria trabaja directamente con el voluntario japonés, de lunes a viernes en un horario de 8 horas.

En las conversaciones que he mantenido con la funcionaria de la SERD, relató que considera importantes las actividades que cumple el voluntario japonés, ya que es un apoyo directo para los maestros municipales, a través de capacitaciones y talleres, especialmente porque se logra fortalecer la metodología de la enseñanza de las matemáticas (Caicedo 2019, entrevista personal). Por otra parte, expresó que existe una capacitación previa a su trabajo, se trata de insertarlo en el clima laboral local. Según la funcionaria, no existe un proceso de seguimiento al voluntario japonés, pero hay un acompañamiento durante su permanencia en la Secretaría, ya que toda la planificación es trabajada conjuntamente. De igual manera, han trabajado en el fortalecimiento del idioma español, que es la mayor dificultad que enfrentan los voluntarios en los primeros meses en el país.

La funcionaria señaló que el programa de voluntarios japoneses contribuye a dar respuesta al problema de que en el Ecuador no existe una cultura para utilizar la matemática como herramienta fundamental, accesible, comprensible y creativa. Aunque los docentes tienen buena actitud y existe una buena relación con el estudiante, no llegan a desarrollar el 100% de la destreza en matemáticas, sobre todo al aplicar métodos, técnicas, material didáctico y estrategias, que den buenos resultados para enseñar y utilizar la matemática.

Por tal motivo, una de las actividades del voluntario japonés en la SERD es el apoyo, asesoramiento, ejecución y monitoreo de la Capacitación Intra Escolar (CIE). Como dijimos antes, la CIE es un proyecto que mantiene la SERD desde el año 2013, enfocado en el mejoramiento de la Matemática en las Unidades Educativas Municipales, de primero a séptimo año de Educación General Básica.

En el año 2013, con el afán de enseñar métodos innovadores, de acuerdo a la nueva Malla Curricular del 2010 que ha organizado el sistema educativo, se debe realizar la motivación correspondiente, elaborar material didáctico e impulsar la creatividad en los alumnos, en cada clase. En ese sentido, algunos docentes ecuatorianos de la SERD viajaron a Japón a capacitarse, por medio del Convenio de Asistencia Técnica entre los gobiernos de Ecuador y Japón. Ahí nació este proyecto.

Varios becarios ecuatorianos y de otros países latinoamericanos como Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Honduras, etc., construyeron el manual de la CIE en Japón. Los becarios ecuatorianos al regreso de Japón aplicaron la CIE en la Unidad Educativa Municipal Calderón y en otras instituciones.

Desde 2013 hasta 2017 se planificó y preparó la CIE, tomando en consideración la realidad de cada país. El proceso de adaptación se basó en la implementación de las técnicas utilizadas en Japón para enseñanza de las matemáticas a los estudiantes de educación básica, con el objetivo primordial de que el docente mejore el uso de sus medios didácticos, para lograr que el estudiante no pierda el interés y trabaje en clases con los demás. Para ello, se realizó el estudio de la clase que comprende: observar las clases; reuniones de reflexión entre docentes; aprender a evaluar el proceso de la CIE, mediante las Olimpiadas Anuales de Matemáticas, que se convierten en espacios para demostrar las habilidades y conocimientos que los estudiantes han obtenido en su proceso de aprendizaje.

El primer año de ejecución oficial de la CIE, en las unidades educativas municipales fue 2017-2018, apoyado y monitoreado por la voluntaria japonesa Hiroko Komenami. El segundo año de ejecución de la CIE (2018-2019), contó con el apoyo del voluntario japonés Daisuke Sato. El tercer año de ejecución (2019-2020), actual, está monitoreado por el voluntario japonés Yasuhisa Komada.

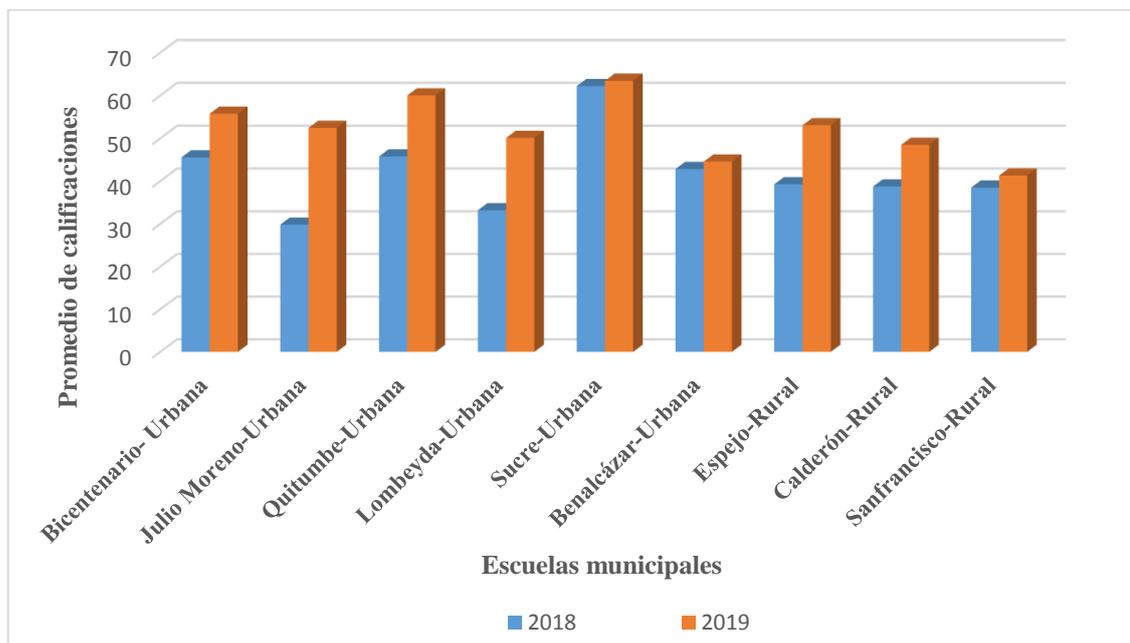
Las actividades de la CIE tienen tres componentes. Primero, acciones para aumentar el liderazgo de los maestros, que consisten en talleres y capacitación. Segundo, actividades para mejorar las clases de matemáticas, que consisten en una clase abierta y reflexión, una reunión de líderes (SERD) y noticias de la educación. Tercero, finalmente, las actividades para mejorar la capacidad académica de los niños, entre las cuales, una prueba de cinco minutos (cálculo mental), una prueba de cada módulo y las Olimpiadas Anuales de Matemáticas.

Según el relato de la Coordinadora Pedagógica de la SERD, el resultado de las actividades continuas de la CIE dentro de las instituciones y el asesoramiento de la

SERD, han mejorado el rendimiento académico de los niños. Por ejemplo, la información estadística de la SERD permite comparar el año 2019 con el año 2018 y el promedio de todas las calificaciones mejoraron en las nueve escuelas municipales, de las cuales seis escuelas son urbanas (Milenio Bicentenario, Julio Enrique Moreno, Quitumbe, Oswaldo Lombeyda, Antonio José de Sucre, Sebastián de Benalcázar) y tres rurales (Eugenio Espejo, Calderón, San Francisco de Quito) (ver Gráfico 6).

Gráfico 6

### Rendimiento académico comparado, 2018-2019



Fuente y elaboración: Secretaría de Educación, Municipio de Quito (2019).

Nota: El promedio de calificaciones se obtuvo de la semifinal en la segunda Olimpiada de Matemática (2018-2019) donde participaron todos los estudiantes (6889 niños), en un concurso interno entre las 9 escuelas municipales de segundo a séptimos grados.

Entre las actividades para mejorar la capacidad académica de los niños se encuentran las Olimpiadas Anuales de Matemáticas que permiten medir el rendimiento de los estudiantes, examinando sus habilidades, destrezas, lógica y conocimientos sobre esta ciencia exacta.

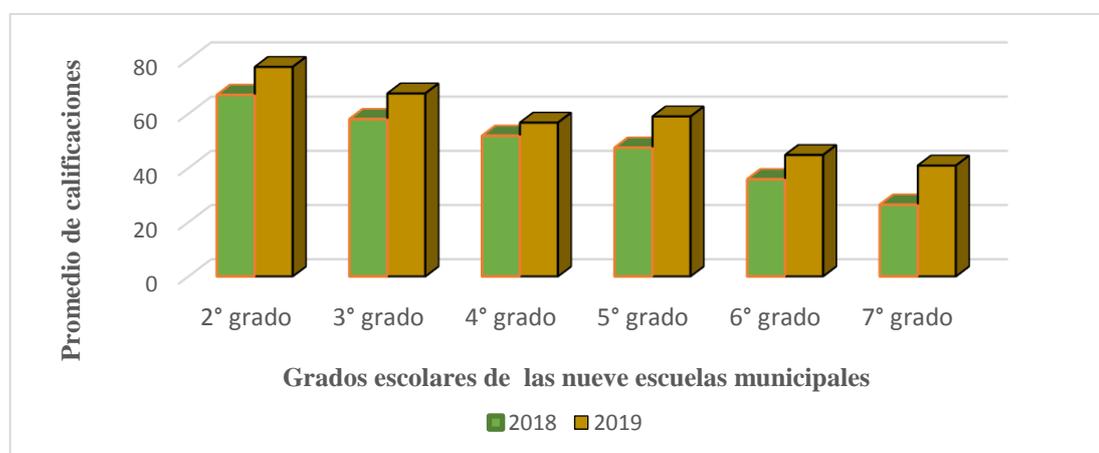
La Coordinadora Pedagógica de la SERD destacó que se han realizado dos Olimpiadas desde que inició el proyecto de la CIE: en 2017-2018 y 2018-2019. En estas Olimpiadas participan todos los estudiantes de segundo a séptimos grados, de las nueve escuelas municipales en un concurso interno llamado “semifinal”. Los docentes de las diferentes unidades educativas participantes realizan durante una semana la calificación de las evaluaciones de los niños participantes. Del proceso de la semifinal

se obtiene la lista de finalistas, donde se selecciona a dos estudiantes por paralelo de cada escuela, quienes se dan cita a la gran final de las olimpiadas.

En la segunda Olimpiada de Matemáticas (2018-2019), participaron en la semifinal 6.889 niños (concurso interno entre las nueve escuelas municipales) y el listado de finalistas fue de 357 niños, quienes acudieron a las aulas para desarrollar la prueba final y con ello demostrar sus habilidades en resolución de ejercicios, cálculos y operaciones de Geometría y Álgebra (SERD 2019) (ver Gráfico 7).

Gráfico 7

### Resultados semifinal de Olimpiadas Matemáticas, 2018-2019



Fuente y elaboración: Secretaría de Educación, Municipio de Quito (2019).

Nota: Son promedios de la puntuación obtenida por un total de 6.889 niños de 9 escuelas municipales de Quito

A pesar de no contar con los resultados de la semifinal de la Primera Olimpiada de Matemáticas (2017-2018), los actores entrevistados manifestaron que en la semifinal de la Segunda Olimpiada (Gráfico 7), todas las calificaciones mejoraron con respecto al año pasado. El promedio de calificaciones de todos los estudiantes de las nueve escuelas municipales se incrementaron unos diez puntos, de un año a otro, entre grados escolares, determinando que las técnicas aplicadas en la CIE fueron adecuadas para mejorar el rendimiento académico de los estudiantes. La misma mejora que se observa en todas las escuelas, se observa en todos los grados, aunque los grados más altos tienen puntajes menores que los primeros grados (los grados más altos tienen una tasa de respuesta correcta más baja, porque se toman pruebas más rigurosas que en los primeros grados).

A través del proyecto de la CIE, los voluntarios japoneses brindan su contingente en instituciones educativas municipales de la provincia de Pichincha.

Según la SERD, se trata de un mecanismo de ayuda en el fortalecimiento de la enseñanza de matemáticas y las habilidades matemáticas de los niños.

### **3. Opiniones y resultados en la Unidad Educativa Municipal “Antonio José de Sucre”**

Esta unidad educativa tiene aproximadamente 1.300 estudiantes en Educación Básica, y un total de 135 docentes. Desde el año 2005, cuenta con la presencia de voluntarios japoneses para el fortalecimiento de la enseñanza, en el área de matemáticas. Según opinión del vicerrector de la jornada matutina, Wilson Lamiña Guevara, que tiene 21 años de experiencia como docente en esta institución educativa y ejerce este cargo desde agosto del 2019:

La relación que mantienen los voluntarios japoneses con la institución es a través del proyecto de la CIE; los voluntarios no permanecen en la institución sino que visitan la institución; el período de visitas se realiza mediante el cronograma de la CIE, donde semanalmente la coordinadora pedagógica de la SERD y el voluntario japonés se trasladan a los diferentes centros educativos municipales a cumplir las actividades programadas de la CIE. (Lamiña Guevara 2019, entrevista personal)

El vicerrector mencionó que entre las actividades de la CIE para aumentar el liderazgo de los docentes, se encuentran capacitaciones, reuniones de líderes (CIE), curso de educación primaria, talleres de reflexión para líderes (CIE), y clases abiertas intra e interinstitucionales, por grado académico. Refirió que cuando se tiene planificado realizar un taller de reflexión en esta escuela, preliminarmente existe una clase abierta intra o interinstitucional. Este proceso funciona de la siguiente manera. La coordinadora pedagógica de la SERD y el voluntario japonés, previo a la visita al centro educativo municipal, solicitan al docente de matemáticas de cada institución educativa que planifique una unidad de estudio, donde debe tomar en cuenta los contenidos y el tema a tratarse; el educando debe considerar, estudiar y seleccionar el material didáctico más idóneo y útil para cumplir con el objetivo de la clase prevista.

Cuando se realiza la jornada de visitas por parte de un voluntario japonés y la coordinadora pedagógica de la SERD, hay una inspección a la escuela, una clase abierta donde participan los niños y el docente que dicta la clase de matemática. Lo primordial es que la clase es observada por otros docentes (líderes de la CIE), de las diferentes instituciones educativas, como también por el voluntario japonés es un

observador de la clase. Luego de esto, se hace una reflexión entre los docentes y el voluntario japonés, con la finalidad de desarrollar destrezas e ir aprendiendo nuevas visiones del aprendizaje.

En los talleres de reflexión, los docentes que observaron la clase emiten opiniones, y dan sugerencias para mejorar la calidad de la clase. Asimismo, el voluntario japonés da sugerencias sobre la clase de matemática que observó en el aula. Por ejemplo, sugiere al docente de matemática que haga uso adecuado de los medios visuales, para lo cual se propone utilizar el pizarrón de forma tal que los estudiantes visualicen el objetivo de las clases, actividades previas y el espacio de uso. El docente deberá explicar los medios con los que trabajará, material del libro, material explicativo como videos, papelotes, gráficas; así como también el uso de materiales propios del medio.

El plan del pizarrón permite el desarrollo de la clase. Esto es especialmente necesario en Ecuador, porque algunas instituciones no tienen un pizarrón grande, suficiente para incluir todas las actividades.

En lo referente a la explicación que se da a los estudiantes durante la clase, el voluntario japonés sugiere incorporar trabajos grupales en el desarrollo de los ejercicios, desarrollar actividades individuales y premiar a los mejores, al finalizar la actividad individual realizada. El docente debe procurar realizar el análisis individualizado rápido, luego de la explicación académica, para determinar a los estudiantes con debilidades y fortalecerlos con un acercamiento particular. Además, sugiere que en la semana de clase se debe asignar un día para ejecutar actividades de cálculo rápido por parte de los estudiantes, apremiando con el tiempo y el entorno, con la finalidad de incentivar la investigación particular y el trabajo grupal, fomentando la armonía en el aula.

En lo referente al seguimiento y evaluación de las actividades que vienen desempeñando los voluntarios japoneses, tanto el vicerrector como la docente que lidera el proyecto de la CIE en esta escuela, dicen que no existe. La relación directa es con la SERD y desde esta dependencia se designan los voluntarios. Por otra parte, los entrevistados dijeron no estar interesados en realizar alguna forma de seguimiento y evaluación a los voluntarios, al menos que lo solicite la SERD, que es la instancia máxima que administra estos centros educativos municipales. El vicerrector se manifestó de la siguiente forma:

No, yo considero que el convenio directo está con la SERD, y nosotros, al ser parte de esta dependencia, requerimos el apoyo de los voluntarios japoneses, el mismo que se da como tal. (Lamiña Guevara 2019, entrevista personal)

No obstante, existe un acompañamiento desde la escuela a las actividades que realizan los voluntarios en el proyecto de la CIE, como también existen reuniones entre autoridades del plantel educativo y el docente líder de la CIE, para valorar el apoyo brindado por el voluntario japonés. En esta reunión, el docente líder informa y trasmite el conocimiento que ha recibido desde la SERD y el voluntario, con la finalidad de encontrar un esquema que permita a los docentes de la institución replicar en cada grado académico las enseñanzas recibidas. Además, tratan temas sobre cambios que se deben realizar en las Olimpiadas de Matemáticas, tomando en consideración las sugerencias que ha realizado el voluntario japonés.

El vicerrector mencionó su satisfacción con el trabajo realizado por los voluntarios. Dijo que los voluntarios japoneses son un aporte significativo para la institución. Su propuesta es mejorar el desempeño docente, lo cual redundará en el mejoramiento del aprendizaje del estudiante. Asevera que eso se ha podido evidenciar mediante las capacitaciones y talleres que reciben los docentes, de parte del voluntario. De igual manera, afirmó que en los estudiantes hay más deseo por aprender matemáticas; puntualidad y responsabilidad al momento de realizar tareas o trabajos; empatía por parte del docente. En síntesis, el rendimiento académico de los estudiantes es más elevado en el área de matemática, según las estadísticas de la SERD. Hay mayor agilidad mental, facilidad para realizar cálculos, los docentes han mejorado en la planificación de clase y cumplen tiempos establecidos, además, realizan una retroalimentación en cada tema, mediante conclusiones y recomendaciones. Su conclusión es que se ha logrado desarrollar estudiantes más creativos y mayor agilidad para el cálculo.

De la misma manera, la docente Gabriela Ruiz (2019, entrevista personal) que lidera el proyecto de la CIE en esta institución educativa, considera que el voluntario japonés aporta al aprendizaje de los estudiantes. En relación al proyecto de la CIE la docente pone mucho énfasis en los procedimientos utilizados. Un ejemplo que destaca es la importancia de que la SERD y el voluntario japonés convoquen conjuntamente a capacitaciones de forma mensual, trimestral y anual, por dos horas, en la que intervienen veinte docentes por cada institución educativa. Además, se encuentran presentes autoridades del plantel, y la coordinadora pedagógica de la SERD. Estas

capacitaciones se convierten en espacios para aprender nuevas técnicas para desarrollar una mejor clase durante el período escolar y nuevas formas de resolución de ejercicios de matemática. En Ecuador, en el ámbito educativo, se realizan planificaciones de clases, pero no tan metódicas o disciplinadas como las que aplican los japoneses. En su opinión, los japoneses son muy estrictos, disciplinados, tienen actividades bien marcadas en una clase, especialmente de matemática, y que luego puede ser aplicada a cualquier área, para que los estudiantes logren aprender y acumular conocimientos.

Con respecto a las técnicas que enseña el voluntario japonés, la docente líder de la CIE, desde su experiencia personal, hace referencia y considera relevantes las cinco fases que se implementaron en las clases de matemática en esta institución educativa. Primero, la “solución por sí mismo”, por parte de los estudiantes; segundo, la idea de una “pregunta principal”; tercero, la “comparación e investigación”; cuarto, el “sumario” o resumen de las ideas principales desarrolladas en la clase y, quinto, los “ejercicios” para evaluar y reforzar los conocimientos.

La lógica de estas fases, es procurar que los estudiantes traten de resolver los ejercicios, usando sus propios conocimientos y, procedimientos estudiados sin la indicación del docente. Para conseguir el objetivo de la clase y despertar el interés del estudiante, se necesita de una buena pregunta que debe ser corta y simple. Luego, los estudiantes resolverán mediante el diálogo entre ellos y harán el trabajo de comparar e investigar ideas que surgen de ellos. A esta fase se le llama “comparación e investigación”, que contribuye a lograr el objetivo de la clase. La tarea del docente es enseñar detalladamente la importancia de sacar opiniones e ideas de los estudiantes, de acuerdo al objetivo de la clase, es decir, convertirse en facilitador. El éxito no es que el docente enseñe bien, sino que los estudiantes construyan el conocimiento y puedan llegar al objetivo por sí mismos.

Después de este proceso, se procede llegar al sumario, donde los docentes reafirman aquello que enseñaron en la clase, escriben ideas o conceptos que se definieron durante el proceso de aprendizaje, y así los estudiantes podrán fijar sus conocimientos. Finalmente, la resolución de ejercicios es para que los estudiantes fijen lo estudiado en clase y no olviden lo que estudiaron.

La mayoría de docentes ecuatorianos, por el contrario, opina la docente líder de esta escuela, pierde tiempo en revisar el tema anterior, no limita el tiempo y no se

concreta con precisión, es decir, carece de disciplina al momento de dar la cátedra respectiva.

Durante la investigación, las opiniones negativas por parte de algunos docentes, referentes a la participación de los voluntarios en el proyecto de la CIE, señalan algunos detalles puntuales. Cuando pregunté en la entrevista personal si los voluntarios japoneses están lo suficientemente cualificados para apoyar el aprendizaje de los estudiantes y docentes y si éstos deberían mejorar su ámbito de actuación, la docente líder de la CIE comentó que en su opinión falta que los voluntarios japoneses se adapten a la realidad del país. Por ejemplo, cuando los voluntarios realizan las capacitaciones o talleres, deben considerar que las unidades de medida no son iguales en los dos países. Señaló que en Japón se manejan por decilitros para realizar las compras y acá en el Ecuador a un niño no se le puede mandar a comprar a la tienda en esa unidad. Asimismo, para separar una cantidad los japoneses utilizan el punto, mientras que los ecuatorianos utilizamos la coma. Aunque los docentes ecuatorianos se han pronunciado sobre este tema ante los voluntarios japoneses, ellos continúan enseñando tal y como se aplica en Japón.

También el vicerrector de la institución planteó que un limitante que ha observado en los voluntarios japoneses es que no manejan la fluidez del idioma español y esto ha dificultado un poco la transmisión del conocimiento hacia los docentes ecuatorianos.

Con respecto a la relación, coordinación y comunicación con la SERD, la SCI y con JICA, los docentes de la escuela mantienen una relación directa con la SERD, por el proyecto de la CIE, pues la coordinadora pedagógica y el voluntario japonés están visitando semanalmente los planteles educativos. Sin embargo, desconocen las funciones que realiza la SCI con los voluntarios japoneses. Los funcionarios de JICA no han realizado visitas a esta institución. La docente líder considera importante que la autoridad máxima de este plantel educativo debería estar presente en las evaluaciones que JICA realiza a los voluntarios, ya que son los receptores directos de esta modalidad de cooperación.

#### **4. Opiniones y resultados en la Unidad Educativa Municipal “Calderón”**

Esta unidad educativa tiene aproximadamente 850 estudiantes en Educación Básica, con un total de 87 docentes. Desde el año 2004 cuenta con la presencia de voluntarios japoneses, para apoyar la enseñanza en el área de matemáticas.

La vicerrectora de este plantel educativo expresó que desempeña el cargo hace un año y no cuenta con información histórica sobre los voluntarios japoneses. No obstante, la docente que lidera el proyecto de la CIE, constantemente interactúa con los voluntarios japoneses.

La vicerrectora considera que los voluntarios japoneses aportan a la institución educativa, con un amplio conocimiento sobre la diversificación de las estrategias metodológicas de impartir las matemáticas. Señaló tres aspectos bien definidos que realizan los voluntarios, de manera reiterada, con el fin de mejorar progresivamente el diseño y la ejecución de clases de matemática en ese plantel educativo: la planificación, la ejecución y la evaluación y reflexión final sobre la clase. Este proceso demanda que el docente planifique una unidad de estudio, seleccione los contenidos y el material didáctico más adecuado, para cumplir con el objetivo de la clase a dar. En la ejecución, el docente desarrolla la clase tal como la planificó para los 45 minutos, que corresponde a una hora de clase.

En su opinión, los profesores japoneses son muy exactos (sincronizados) y cumplidos con los tiempos. A los ecuatorianos, dice la vicerrectora, todavía nos cuesta regirnos a un ritmo muy marcado. Pero, en su opinión, ese método más riguroso da grandes resultados: son estos pequeños detalles que harían que la educación ecuatoriana obtenga grandes resultados. En la evaluación y reflexión de la clase, los docentes que observaron la clase emiten sus comentarios, dan sugerencias para mejorar la calidad de la clase, es decir, trabajan en común para mejorar progresivamente sus métodos pedagógicos, examinándose y criticándose mutuamente, en cuanto a las técnicas de enseñanza. Este proceso de auto-evaluación y co-evaluación pedagógica no se realiza tradicionalmente entre los docentes ecuatorianos, ya que no se suele permitir que se opine sobre la clase que han dado. Pocas veces, en opinión de la vicerrectora, los docentes aceptan, reconocen y se acogen a las sugerencias. Esto se debe a la falta de costumbre o hábito de evaluación en el docente.

En Ecuador, en opinión de la vicerrectora, los modelos tradicionalistas se dirigen por un mismo método de enseñanza y con el mismo sistema de ejercicios. Se

realizan planificaciones pero no tan disciplinadas como las que aplican los japoneses. No se utiliza material concreto o recursos didácticos, por falta de conocimiento o porque no lo ven necesario. Es verdad que no todos los temas o contenidos pueden utilizar los mismos recursos didácticos, pero esta previsión debería ser una herramienta fundamental de ayuda.

La vicerrectora opina que también hay una costumbre en los estudiantes: la mayoría espera que el docente dé toda la clase y tienen una actitud pasiva ante lo que el docente presenta. En cambio, la metodología japonesa plantea que los estudiantes deben ser los principales actores de la clase, trabajar de acuerdo a las necesidades de los docentes y que sean los estudiantes quienes desarrollen la clase, con la guía y orientación del docente.

En su opinión, algunos docentes nuevos que ingresan a la institución educativa, se resisten al cambio y al abanico de posibilidades que ofrecen las matemáticas. Desde su experiencia personal, los docentes nuevos ponen más cuidado en reforzar la clase anterior y pierden mucho tiempo en esa fase y cuando desean continuar con el tema nuevo, ya los estudiantes perdieron el interés, se distraen o no lo encuentran divertido, y se cansan con mucha facilidad.

En cuanto al seguimiento y evaluación de las actividades que desempeñan los voluntarios japoneses, tanto la vicerrectora como la docente-líder del proyecto de la CIE, afirman que no existe una evaluación formal, sino el acompañamiento a las actividades que realiza el voluntario, por el proyecto de la CIE. Los docentes se benefician de la asesoría que brinda el voluntario. La institución no está interesada en realizar algún seguimiento y evaluación formal, a menos que lo solicite el ente rector, la SERD. En su opinión, existe una suficiente evaluación al proceso, las clases son evaluadas y el voluntario japonés es la guía en el proyecto de la CIE.

La docente (Aida Falconí 2019, entrevista personal), líder del proyecto de la CIE comentó que no existen reuniones con las autoridades del plantel educativo para evaluar el trabajo desempeñado por el voluntario japonés pero se hacen reuniones al finalizar el año entre autoridades del plantel y los docentes, para evaluar el desempeño de la institución en el proyecto de la CIE.

Los temas que se abordan en esta reunión giran alrededor de los conocimientos que han adquirido los docentes dentro de los talleres y capacitaciones que realiza el voluntario, en qué ha mejorado la didáctica, y si los docentes han perdido el miedo a que alguien esté observando su clase en las aulas.

Un ejemplo que hace constar en su testimonio, es el de las capacitaciones recibidas que han mejorado los conocimientos científicos de los docentes. Dichas capacitaciones se realizan de forma mensual, dos trimestrales y dos anuales, tienen una duración de una a cuatro horas, y se encuentran presentes 20 docentes por cada institución educativa, los vicerrectores, y la coordinadora pedagógica de la SERD.

Uno de los temas que aborda el voluntario en las capacitaciones es la planificación clara del desarrollo de la clase. Aunque el voluntario japonés ha señalado en sus intervenciones que no existe un formato universal de plan de clase, sino que se puede fijar de acuerdo a cada institución y según las necesidades del docente, sin embargo existen ciertos elementos indispensables que no se pueden omitir en un plan de clase. Entre esos elementos fundamentales constan: precisar la importancia del objetivo de la unidad que se va a desarrollar durante la hora clase, aclarar el objetivo de cada año escolar y la secuencia de esos objetivos; especificar las fases del desarrollo de la clase; optimizar el tiempo destinado; predecir posibles ideas de los estudiantes y el uso eficaz de los materiales didácticos y del pizarrón.

En Japón, se habla del uso eficaz de las pizarras pequeñas, ya que esto ayuda a cada estudiante a que puedan escribir sus propias ideas sin que copien las que se encuentran consignadas en el pizarrón o las otras ideas de sus compañeros. Por otro lado, también en estas capacitaciones se abordan técnicas para resolución de ejercicios en geometría, cálculo mental, suma, resta, multiplicación y división. Además, el voluntario enseña la resolución de ejercicios más gráficamente, con la finalidad de que los estudiantes desarrollen y ejerciten habilidades.

En opinión de la docente líder, la técnica gráfica motiva e impulsa a los estudiantes a crear interés por un tema específico y de fácil aplicación, también permite evaluar conocimientos y la comprensión de los estudiantes. Los japoneses no utilizan una estrategia definida para resolver los problemas matemáticos planteados, los alumnos los resuelven libremente, utilizando sus propios recursos y conocimientos de base. En cambio, en su opinión, en la forma tradicional que se usa en Ecuador, el docente es el que transmite los conocimientos de forma memorística, sin dar lugar al desarrollo integral del alumno. En síntesis su opinión fue que:

Sí hay avances, pero se necesita el comprometimiento de todos los docentes para que apliquen el instructivo y lineamientos que da el voluntario japonés. El problema de varios docentes ecuatorianos es que no tienen la costumbre de compartir técnicas y conocimientos. Tal vez se deba al temor de equivocarse o de ser el centro de las críticas

negativas de otros docentes si observan la clase, el menospreciar el trabajo y la realidad del docente, criticando el desempeño. También está en el pensamiento de los docentes que no hay cosas que aprender de otros colegas. Por lo tanto, el docente ecuatoriano sigue aplicando la metodología tradicional, donde él se convierte en el protagonista único de la clase, y solo se encarga de transmitir información a los estudiantes, sin dar oportunidad a que sean ellos los generadores de soluciones, con ingenio y creatividad. Por ejemplo, en las matemáticas se ha ido detectando problemas, tal es así que en años anteriores no había un cálculo mental reforzado en los estudiantes. Actualmente, no puedo asegurar que este problema esté superado al 100%, como en Japón; pero sí se puede ver el avance como docentes. A paso lento, sí hay cambios. (Falconí 2019, entrevista personal)

Por otra parte, los docentes entrevistados consideran que el SERD realiza un acompañamiento eficaz al voluntario japonés. Les parece una ventaja que trabajen juntos, tanto el voluntario como la coordinadora pedagógica. La coordinadora pedagógica que acompaña al voluntario japonés desde el SERD, ha sido una gran ayuda para reforzar el idioma español en el voluntario japonés. También manifestaron que la relación es directa con el SERD, ya que tanto el voluntario como la coordinadora pedagógica, realizan visitas semanales a su institución educativa.

En lo referente a las funciones que cumple la SCI como ente rector de la cooperación internacional y de esta modalidad de cooperación, expresaron las autoridades de este plantel educativo, que no han tenido contacto alguno con esta Subsecretaría. De igual forma, los funcionarios de JICA no han realizado visitas a esta institución por el proyecto de la CIE; como tampoco las autoridades y docentes de este plantel educativo han sido invitados a las evaluaciones que JICA realiza a los voluntarios japoneses. Hay que recordar que los funcionarios de JICA se encuentran presentes en las Olimpiadas Anuales de Matemáticas.

## **5. Voluntariado japonés en Ecuador y Políticas Públicas**

El voluntariado, como herramienta para la potenciación de procesos de desarrollo, exige una visión específica desde el Estado. El voluntariado nacional e internacional presente en Ecuador incluye a tantos actores, tiene tanto potencial, que se ha constituido en un mecanismo capaz de potenciar las políticas públicas sociales, pero también puede prestarse para abusos; por todo ello, debe ser promovido, protegido y regulado. Incluirlo en las políticas públicas significa comenzar por contar con una legislación sobre el voluntariado. En Ecuador, el voluntariado internacional es una de las modalidades de intervención de la cooperación técnica para el desarrollo.

Desde la vigencia de los primeros convenios de cooperación técnica, que incluían programas de voluntariado, al país han arribado más de 13.000 voluntarios desde los años 1960. Los voluntarios japoneses (JICA de Japón), han sido uno de los flujos tradicionales y representativos a lo largo de la historia (SETECI 2014, 50).

Sin embargo, los voluntarios nacionales e internacionales presentes en el país, han permanecido invisibilizados a lo largo de la historia. Una muestra de ello, es que el Estado nunca ha reconocido oficialmente el peso del voluntariado y, por lo tanto, nunca lo ha incluido en las políticas públicas (Benítez 2008, 82). Esto implica, entre otras cosas, la incorporación del voluntariado dentro de los presupuestos nacionales en todos los niveles. Se requiere la incorporación de variables del voluntariado en los censos y encuestas nacionales, a fin de conocer cada vez con más exactitud la realidad, potencialidades y debilidades del voluntariado en Ecuador. Es también necesario el registro de las organizaciones de voluntariado, su monitoreo, pero también el aporte técnico y económico para el fomento de su labor (Benítez 2008, 83). Estas y muchas otras acciones son parte de un proceso de inclusión del voluntariado en las políticas públicas del Ecuador. “El voluntariado aporta a las políticas sociales la capacidad de dignificar y valorar las redes de protección social más primarias y universales” (Benítez 2008, 84).

En Ecuador, como parte de la política exterior japonesa, se recibe ayuda de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). El programa de voluntarios japoneses que maneja esta agencia está direccionado a diversas áreas como la salud, educación, agricultura, deportes, capacitación técnica, entre otros. En el caso analizado del voluntariado japonés en el área educativa de la provincia de Pichincha, los resultados favorables obtenidos de la cooperación muestran la importancia de contar con este tipo de programas para la mejora continua de las técnicas de enseñanza de los docentes en los niveles básicos de educación, que permiten mejorar el aprendizaje de las matemáticas de una forma dinámica, alegre, optimista, formativa y cooperativa entre los compañeros de curso. No obstante, estos actores desarrollan actividades de voluntariado desde realidades y visiones diversas, por lo que es necesario orientar su trabajo a través de estrategias y políticas claras. En un primer momento será importante el reconocimiento de sus acciones de voluntariado y posteriormente el registro y regulación de las mismas.



## Conclusiones

Esta investigación tenía el objetivo principal de describir el trabajo y actividades del voluntariado en Ecuador, analizando el caso de ciudadanos japoneses en el país, así como las formas de seguimiento y evaluación por parte del Estado ecuatoriano, en el período 2008-2018. En esta búsqueda, se puso énfasis en describir el funcionamiento del mecanismo del voluntariado, como instrumento de la ayuda oficial al desarrollo a nivel global y en América Latina. Esta revisión documental proporcionó los elementos de base para construir una noción y esquema amplio sobre los avances y desafíos del voluntariado internacional en el Ecuador.

Con ese objetivo, se partió de definir a la “Ayuda Oficial al Desarrollo” (AOD), como el apoyo técnico y financiero que brindan los gobiernos de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo. La AOD puede ser bilateral o multilateral. La ayuda multilateral consiste en gestionar y obtener aportes financieros de organismos internacionales de diverso tipo; mientras que la AOD bilateral consiste en apoyo de gobierno a gobierno, sea en la forma de: cooperación técnica, de cooperación financiera reembolsable, y de cooperación financiera no reembolsable. La cooperación técnica es la asignación de recursos no monetarios, que buscan complementar esfuerzos o el fortalecimiento de capacidades nacionales, a través de la transferencia e intercambio de técnicas, tecnologías, conocimientos o habilidades, por parte de ciertos países a otros, en los campos de su mayor competencia. El voluntariado internacional, que nosotros analizamos en esta tesis, es una de las modalidades de intervención de la cooperación técnica para el desarrollo.

El trabajo continuó presentando las particularidades y dinámicas del voluntariado en el siglo XXI; lo cual nos ha llevado a sugerir que la globalización y la era digital, están cambiando los rostros del voluntariado. Pueden observarse cambios en las motivaciones, en la edad, en las expectativas de las personas que se acercan a estos programas internacionales. Prevalece la búsqueda de experiencias cortas e inmediatas, que cubran el interés del momento, con cierto rechazo al compromiso que exigen las experiencias de largo plazo. Se aprecia también una especie de consumo de experiencias, que llevan a las organizaciones que gestionan estos programas, a revisar los objetivos, los procesos, la formación, los requisitos; en definitiva, a intentar

adecuarse al contexto cambiante, sin perder por ello su signo de identidad (Alboan 2011, 5).

En este escenario cambiante, también han aparecido críticas al voluntariado que se han centrado en las relaciones de poder que se entablan entre los países donantes y los países receptores en el funcionamiento de la AOD. Considerando esta relación de poder es que el seguimiento, por parte del país receptor, se vuelve más necesario, para asegurar que todos los programas de ayuda, incluso el voluntariado, se ajusten a las prioridades definidas por el país.

Con el objeto de dar respuesta a algunas de estas críticas y cuestionamientos a esta modalidad de cooperación técnica, se presentaron las experiencias de Argentina, Paraguay y España, como un primer análisis del seguimiento, acompañamiento y verificación de las actividades que los voluntarios realizan en esos países receptores. Sin embargo, se identifica también en este proceso, que son pocos los países que tienen alguna forma sistemática de seguimiento y evaluación de las actividades que cumplen los voluntarios internacionales, en los países receptores. Esta ausencia de evaluación continua sobre el voluntariado, ha favorecido su distanciamiento y la ineficacia de la acción, transformándose muchas veces en un simple hecho burocrático, es decir, la evaluación final exigida a los voluntarios antes de que finalicen sus actividades en los países receptores, resulta a veces puramente formal; esto es, no sirve para definir su enfoque, ajustar sus mecanismos y especificar mejor su contenido.

El análisis de la situación de estos tres países en cuanto a la regulación del voluntariado evidencia que existen leyes sobre este tema. Aunque las instancias gubernamentales muestran aún una serie de incongruencias y desacuerdos frente a la realidad existente, tal vez los temas más evidentes son la falta de claridad conceptual sobre el voluntariado y que no es considerado como un componente destacado como una herramienta para fortalecer los proyectos sociales existentes. Es precisamente esta frágil capacidad de delinear políticas públicas en aspectos fundamentales, lo que no permite que el país receptor haga un seguimiento eficaz de los voluntarios internacionales.

En el Ecuador, hoy en día el voluntariado doméstico es una forma de participación social que alienta y promueve que las personas contribuyan al desarrollo. En el siglo XIX y XX, se promovía en el país un voluntariado de caridad y filantropía. En el período 2007-2014, se promovió la creación de un nuevo concepto de

voluntariado, que reconoce a la acción social y de desarrollo, como una forma de participación social, de servicio social y participación libre de la ciudadanía.

El período 2015-2018 se caracterizó por registrar mayores avances en cuanto al tema normativo, ya que a raíz del terremoto que sufrió Ecuador en el año 2016, se produjo una revitalización coyuntural del voluntariado, que llevó a reconocer la necesidad de contar con una normativa específica y clara que permita promover y organizar la acción voluntaria en el país.

En cuanto al marco legal e institucional sobre el voluntariado en el Ecuador, aún es incipiente y se caracteriza por una multiplicidad de actores del Estado que trabajan la temática. La poca articulación entre institucionalidad, normativa, actores y políticas públicas, no facilita su promoción, fortalecimiento y regulación.

La falta de políticas públicas sobre el voluntariado en el Ecuador, proviene del hecho de que el tema aún no es considerado como una necesidad o un problema público que deba ser potenciado por un conjunto de decisiones articuladas entre lo público y privado. El voluntariado internacional, visto desde la óptica de la cooperación internacional, se puede convertir en una estrategia de apoyo eficaz, pero también existe el riesgo de que se vuelva un mecanismo de colonización cultural y política en ciertos campos específicos.

La gestión de la cooperación internacional en el Ecuador a lo largo de estos años se ha caracterizado por la implementación de cambios institucionales que incluyen la transferencia de competencias, la reestructuración de funciones y la selectividad de proyectos/convenios. Esto no ha facilitado la estabilidad necesaria para definir estrategias de cooperación por parte de los actores principales. No existe una base sólida sustentada en comportamientos y condiciones adecuadas, más allá de las condicionalidades políticas del momento. En Ecuador, las políticas de cooperación como instrumento de la política exterior no han contribuido en sus relaciones con entidades externas. Se evidencia que la información de los flujos de cooperación recibida es bastante limitada por lo que se deduce que el aparato gubernamental requiere perfeccionar sus funciones, complementar actividades y añadir competencias de vital importancia para el sistema.

En este contexto, la gran debilidad institucional, la reducida transparencia y falta de capacidad de gestión articulada de las instituciones gubernamentales, para llevar a cabo proyectos financiados por la cooperación internacional, no ha permitido presentar una contraparte fuerte. Existe una mezcla de dificultades e incapacidades

para gestionar los proyectos. De ahí que el voluntariado nacional e internacional presenta una multiplicidad y dispersión de actores vinculados al tema, propiciando la existencia de diferentes tipos, formas, estructuras de voluntariado que lo fomenta, alimenta y desarrolla y al mismo tiempo lo torna caótico, lo complejiza sin que aterrice o se articule en objetivos amplios como los de desarrollo.

Se pudo constatar que existe un esquema que teóricamente guía la gestión del voluntariado internacional, el mismo que permite una aproximación gráfica y esquemática sobre el funcionamiento del voluntariado en el Ecuador.

Este esquema sirve como referencia para encuadrar las actividades que realizan los voluntarios internacionales y visibilizar su aporte en el país. El proceso puede resumirse de la siguiente manera. Primero, cualquier institución (pública o privada) puede solicitar un voluntario internacional en cualquier sector mediante un formulario de solicitud otorgado por la agencia de cooperación. Segundo, la agencia de cooperación internacional realizará una visita de campo para verificar la necesidad y comprobar que en la institución hay el personal necesario para trabajar con el voluntario. Tercero, una vez que se confirme que la institución solicitante ha sido beneficiaria del programa de voluntarios, ésta deberá solicitar a la SCI que se eleve a petición oficial el requerimiento del voluntario. Por último, la agencia de cooperación internacional realiza la presentación oficial del voluntario a la SCI, cuando este arribado al país.

Por otro lado, en cuanto a la vinculación de los voluntarios japoneses al campo educativo de la provincia de Pichincha, se puede constatar que los voluntarios han trabajado en la especialidad de educación primaria y matemáticas y en 11 escuelas de Quito, Cayambe, Amaguaña, Aloasí y en colaboración con dos instituciones públicas (el Ministerio de Educación y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito).

En esta línea, hemos centrado nuestro estudio en el caso del Programa de voluntarios japoneses y los mecanismos de seguimiento que las instituciones encargadas hacen del trabajo y el apoyo de esos voluntarios.

Dicho programa trabaja en conexión con la Subsecretaría de Cooperación Internacional (SCI) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; la Oficina de JICA en Ecuador, quien es el administrador directo de este programa y la Secretaría de Educación, Recreación y Deporte (SERD) que es la instancia técnica y política del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que administra veinte

establecimientos municipales del Distrito Metropolitano de Quito y mantiene un acuerdo de cooperación con JICA desde hace diez años.

Para la recopilación de información cualitativa de esta investigación, se seleccionaron dos centros educativos de la provincia de Pichincha que trabajan varios años con voluntarios japoneses y que son los receptores directos de esta modalidad de cooperación. El primero, la Unidad Educativa Municipal “Antonio José de Sucre” y, la segunda, la Unidad Educativa Municipal de “Calderón”.

La SCI como instancia gubernamental que coordina de manera oficial los programas de voluntariado internacional en el país que se financian mediante fuentes de carácter bilateral, presenta de hecho un enorme déficit en cuanto a las formas de seguimiento y evaluación que se realizan a los voluntarios. Existe un proceso administrativo para solicitar un voluntario internacional, como también se realiza la presentación oficial de los voluntarios cuando éstos han arribado al país. Además, esta entidad está presente en los informes de actividades que presentan los voluntarios japoneses ante JICA. Pero, no tienen contacto directo con las instituciones de acogida donde desarrollan propiamente las actividades los voluntarios japoneses.

De ese modo, se evidencia que la evaluación de los voluntarios desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo no es sistemática ni basada en información de primera mano. Tal vez esta falta de conexión y coordinación con las instituciones de acogida no ha permitido que la evaluación pueda comprobar de forma dinámica y constante la calidad de las actividades realizadas, analizar su adecuación a las necesidades locales y trabajar sobre ellas para mejorar las futuras actuaciones y orientar mejor el trabajo local de los nuevos contingentes de voluntarios.

La oficina de JICA en Quito administra el Programa de Voluntarios Japoneses en Ecuador. Esta agencia de cooperación internacional tiene un programa de voluntarios bien estructurado, pues los funcionarios de JICA realizan un seguimiento permanente al trabajo de sus voluntarios en las instituciones de acogida como también hay una conexión directa con los actores de cooperación involucrados en el voluntariado internacional.

Así también, realizan una evaluación horizontal a las actividades que están cumpliendo los voluntarios en las distintas áreas e instituciones de acogida del país. Por lo tanto, existe en JICA el interés en ofrecer oportunidades para escuchar las actividades realizadas por los voluntarios. Asimismo, permite que otros actores de

cooperación vinculados a este Programa de voluntarios estén presentes en esta evaluación.

En definitiva, las formas de seguimiento y evaluación hacia los voluntarios japoneses aplicadas por JICA facilitan que el voluntariado venga desempeñando un buen trabajo en las instituciones de acogida. Salvo, quizás, los funcionarios de JICA deberían tener más conversación directa con rectores y docentes, pues estos actores educativos tienen información relevante del proyecto de la CIE y reciben informes regulares de los voluntarios.

Una tercera institución involucrada es la Secretaría de Educación, Recreación y Deporte (SERD), instancia gubernamental del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito encargada de la gestión de la educación en las escuelas municipales, en donde los voluntarios japoneses han brindado su contingente en el ámbito educativo. En las entrevistas se constata que no existe alguna forma de seguimiento y evaluación formal a las actividades que cumple el voluntario japonés, pero hay un acompañamiento constante y regular durante su permanencia en la Secretaría, ya que toda la planificación es trabajada conjuntamente entre la Coordinadora Pedagógica del SERD y el voluntario japonés.

En efecto, se puede mencionar que desde el año 2013, esta Secretaría mantiene un proyecto llamado Capacitación Intra Escolar (CIE) y se enfoca en el mejoramiento de la enseñanza de matemáticas en primero a séptimo año de Educación General Básica. En ese programa es donde los voluntarios japoneses brindan su apoyo y asesoramiento. Se puede suponer que la evaluación del trabajo de los voluntarios es parte del proceso de ejecución y monitoreo de la CIE. Mediante testimonios de funcionarios de esta Secretaría, este proyecto donde participan los voluntarios ha ayudado a nutrir al sistema de enseñanza realizado por los docentes con nuevas técnicas participativas e inclusivas para los estudiantes, incentivándolos a aprender matemáticas desde una óptica diferente.

Este proyecto, en opinión de los docentes encargados dentro de las dos instituciones estudiadas, tiene elementos importantes para potenciar la metodología de enseñanza de la matemática, tales como actividades para aumentar el liderazgo de los maestros, actividades para mejorar las clases de matemáticas y actividades para mejorar la capacidad académica de los niños. Dado que, según estos mismos docentes, la adopción de las nuevas técnicas es irregular o desigual entre los docentes de matemáticas de las escuelas, no se pudo constatar que existiera una reflexión

participativa con el resto de docentes más sistemática en el aporte pedagógico (y los límites) que genera la metodología japonesa.

En la actualidad, aún no se logra que los procedimientos y técnicas japonesas sean adoptados por todos los docentes ecuatorianos que se encuentran inmersos en el proyecto de la CIE. No tenemos evidencias de que las razones (pedagógicas, culturales o sociales) de esta adopción desigual del aporte japonés por parte de los docentes, hayan sido exploradas o discutidas por los beneficiarios del trabajo de los voluntarios (es decir, los docentes de matemáticas de todas las escuelas involucradas en el programa). Es unánime la opinión de que la SERD respalda positivamente el proyecto de la CIE y su implementación en las nueve escuelas municipales que cuentan con Educación General Básica.

Los datos cuantitativos obtenidos de las olimpiadas de matemáticas sugieren que hay una mejora de los estudiantes en el aprendizaje de la materia. No obstante, los datos son todavía iniciales, solo permiten comparar dos años entre sí, y no es seguro que sean resultados permanentes ni que la mejora sea debida a la intervención de las nuevas técnicas aportadas por los voluntarios japoneses (podría deberse a otras causas). Sin embargo, la mejora entre 2019 y 2018 es alentadora.

Es claro que una evaluación más completa del éxito y las debilidades del programa CIE requiere complementar los datos cuantitativos de las Olimpiadas con información cualitativa del modo de proceder de los maestros de matemáticas de las escuelas, sus expectativas y sus opiniones. Al hacerlo se lograría una más sistemática evaluación de los resultados del programa y se podrían hacer los ajustes necesarios para adecuarlos a las necesidades y posibilidades locales. Esto no requiere hacerse todos los años, pero podría realizarse poco a poco, empezando en algunas escuelas, para luego hacer encuentros más amplios donde se debatan las necesidades para una mejor enseñanza de las matemáticas en las escuelas municipales. Esto, a su vez, podría servir como aprendizaje para todo el sistema educativo nacional y no solo para las escuelas municipales.

Finalmente, como resultado global del trabajo de campo, el sistema que existe de seguimiento nacional tiene elementos importantes para mostrar pero no es suficientemente sistemático entre los docentes para ver cómo está aportando y cómo podría aportar más.



## Bibliografía

- Arjona, Rafael. 2016. "Cooperantes y voluntarios: Una visión desde la cooperación al desarrollo de España". *Revista de estudios fronterizos del estrecho de Gibraltar* 3 (1): 1-21. <http://www.aecid.es>.
- Alboan, José. 2011. *La experiencia de voluntariado internacional: fases y protagonistas*. España: Agencia Vasca de cooperación para el desarrollo.
- Abarca, Amador. 2001. "El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo y las nuevas tendencias internacionales". *Revista de Ciencias Sociales* 2 (2): 169-88. <https://www.revistacienciasociales.ucr.ac.cr/revistas/RCS94/12.pdf>.
- Aleman, Cecilia and Freres, Christian. 2018. "América Latina en busca de una inserción efectiva en la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 5 (1): 59-84.
- Agencia de Cooperación Internacional del Japón. 2020. *JICA*. <https://www.Jica.go.jp/spanish>.
- Bombarolo F., y Fernández J. 2002. *Historia, sentidos e impacto del voluntariado en Argentina*. Argentina: Asociados a ALCALA Consultores Santiago de Chile.
- Benítez, Julio César. 2007. "El voluntariado en el mundo laboral en el Ecuador". Ponencia desarrollada en Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, organizado por Flacso, Quito, 28 de agosto.
- Bettoni, Analía, y Anabel Cruz. 2002. *Voluntariado en América del Sur: perfiles, impacto y desafíos*. Uruguay: Instituto de Comunicación y Desarrollo.
- Benítez, Julio César. 2008 "El Voluntariado en Ecuador y su inserción en Políticas Públicas". Tesis de Maestría, Universidad Latinoamericana Flacso, Sede Ecuador. [www.flacsoandes.edu.ec](http://www.flacsoandes.edu.ec).
- Barragán, Danilo. 2017. "¿En verdad está el cambio en nuestras manos? La utopía del voluntariado frente a los mecanismos del poder". Tesis de Maestría, Universidad Latinoamericana Flacso, Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10469/13630>.
- Convenio de Asistencia Técnica entre los gobiernos de Ecuador y Japón. 2019. Quito, 28 de octubre.

- Cannon, Dolores. 2011. Book: "The three waves of Volunteers and the new earth". USA: Ozark Mountain Publishing. [www.ozarkmt.com](http://www.ozarkmt.com).
- Collins, Joseph, Stefano Dezerega, and Zahara Heckscher. 2002. *How to live your dream of volunteering overseas*. New York: Published by the Penguin Group.
- Cerda, Francisco. 2008. *Metodología japonesa "Estudio de clases" en matemática en el contexto de la formación inicial de profesores de educación básica de Chile*. Santiago de Chile: Universidad Santo Tomás.
- Collaguazo, Geovanna Mariela. 2015 "Análisis sobre la labor de los y las voluntarias de Cruz Roja Ecuatoriana como aporte al desarrollo de Ecuador, durante el período 2010-2012". Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/5111>.
- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- EC. 2010. *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial 445, Suplemento, 20 de abril.
- EC. 2017. *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Registro Oficial 938, Suplemento, 6 de febrero.
- ES. 2015. *Ley 45/2015 de Voluntariado*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 14 de octubre.
- EC. 2016. Secretaría Nacional de Gestión Política. *Directorio de organizaciones sociales*. 23 de septiembre. <https://sociedadcivil.gob.ec/directorio>.
- EC. 2016. *Decreto Ejecutivo I202*. Registro Oficial 876, 8 de noviembre.
- EC. 2012. Ministerio de Educación. *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Registro Oficial 754, 26 de julio.
- EC. 2006. Ministerio de Educación. *Plan Decenal de Educación (2006-2015)*. 26 de noviembre.
- Fresno, Manuel, y Andreas Tsolakakis. 2012. *Profundizar el Voluntariado: Los Retos hasta 2020*. Unión Europea: Texto donde se recogen aportaciones y reflexiones de tres seminarios celebrados en el 2011, así como de otras reuniones, sesiones de debate y sugerencias que distintas personas han enviado por escrito.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, and Volker Rittberger. 2001. "Las teorías de los regímenes internacionales: Situación actual y propuesta para una síntesis". *Revista de Relaciones Internacionales* 3 (12): 177-228.

- Jones, Andrew. 2011. *Theorising international youth volunteering: training for global (corporate) work?* Londres: University of London WC1E.
- JICA. 2017. *Annual Report*. Quito: Agencia de Cooperación Internacional del Japón.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Annual Report*. Quito: Agencia de Cooperación Internacional del Japón.
- \_\_\_\_\_. 2010. *La Cooperación de la Jica en el sector de Educación-El Presente y El Futuro*. Quito: Agencia de Cooperación Internacional del Japón.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Documento de posición de JICA en cooperación educativa*. Quito. Agencia de Cooperación Internacional del Japón.
- Lough, Benjamín. 2015. *The Evolution of International Volunteering*. China: Written for presentation in Conference of Beijing.
- Luzuriaga, Gabriela Tatiana. 2016. “Resultados de la Cooperación de Jica y MINEDUC en la repotenciación de la enseñanza en el área de matemáticas en la Unidad Educativa del Milenio ‘Tarqui’ de la ciudad de Puyo”. Tesis de Especialización, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito. <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4780>.
- Maldonado, Vanessa. 2008. “Incidencia del Voluntariado en el Caso: Las Iguanas y recintos aledaños, Parroquia Guales, Cantón Paján, Provincia de Manabí”. Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/2603>.
- Narváez, Fabiola. 2005. “El voluntariado: una herramienta emancipadora ante la globalización neoliberal. Análisis y perspectivas del voluntariado de acción social en el Ecuador”. Tesis, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. [www.puce.edu.ec](http://www.puce.edu.ec).
- Páez, Mónica. 2019. *Diagnóstico, caracterización y mapeo de actores vinculados al voluntariado en el Ecuador*. Quito: Grupo FARO / Esquel / Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Programa de voluntarios de las Naciones Unidas. 2015. *Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo: Transformar la gobernanza*. <https://www.unv.org/es>.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Informe sobre el lazo que nos une: Voluntariado y resiliencia comunitaria*. <https://www.unv.org/es>.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo: Valores universales para alcanzar el bienestar mundial*. <https://www.unv.org/es>.

- PY. 2018. *Ley 6060/2018 de Voluntariado*. Aprobado el proyecto de ley por la honorable Cámara de Diputados, 13 de junio.
- Roth, Silke. 2010. *Las paradojas del trabajo de ayuda: Profesionales apasionados*. Londres: Routledge Humanitarian Studies.
- Seteci. 2014. *Informe de Cooperación Internacional no Reembolsable en el Ecuador 2011-2014: Estudio especial sobre el voluntariado extranjero en el Ecuador*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. <https://www.cancilleria.gob.ec/cooperacion-internacional-servicios/>
- Song, Xuemeng. 2016. *Volunteerism Tendency Prediction via Harvesting Multiple Social Networks*. Transactions on Information Systems 34 (2): 4-27. <http://www.pewinternet.org/>.
- Smith, Matt Baillie, y Nina Laurie. 2011. *International volunteering and development: global citizenship and neoliberal professionalisation today*. Inglaterra: Department of Social Sciences, Northumbria University.
- Sekiya, Takeshi. 2003. "Evaluación del Impacto sobre el Proyecto de mejoramiento de la enseñanza técnica en el área de matemática en el nivel de educación básica en Honduras". *Revista de Investigación Educativa* 30 (1): 43-64.
- Sogge, David. 2009. "Sistema de ayuda extranjera: ¿Régimen o vehículo hegemónico?". *Revista de Relaciones Internacionales* 12 (2): 11-31. [www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info).
- Toussaint, Eric. 2004. *¿A quién favorece realmente la Ayuda Oficial al Desarrollo?* Bruselas: Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo. [www.cadtm.org](http://www.cadtm.org).

## Anexos

### Anexo 1. Archivo fotográfico



Gráfico 8. JICA en Ecuador

Fuente: Agencia de Cooperación Internacional del Japón. <https://www.Jica.go.jp/spanish>



Gráfico 9. Voluntarios de JICA presentan su Saludo Oficial de Inicio de Misión al señor ministro Patricio Garcés, director de Cooperación Bi-Multilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH)

Fuente: Subsecretaría de Cooperación Internacional (2019)

**Actividades realizadas por la Secretaría de Educación, Recreación y Deporte  
(Municipio del Distrito Metropolitano de Quito)**



Gráfico 10. Las escuelas municipales que visita y enseña el voluntario japonés  
Fuente: Secretaría de Educación, Municipio de Quito (2019)



Gráfico 11. Reflexiones después de clase entre docentes con la guía del voluntario japonés  
Fuente: Secretaría de Educación, Municipio de Quito (2019)



Gráfico 12. Minitalleres entre docentes con la guía del voluntario japonés  
Fuente: Secretaría de Educación, Municipio de Quito (2019)



Gráfico 13. Talleres para docentes líderes (Proyecto de la CIE)  
Fuente: Secretaría de Educación, Municipio de Quito (2019)

**Resultados proyecto de la CIE**

Gráfico 14. Segunda Olimpiada de Matemáticas (2018-2019) con la participación de los estudiantes de nueve escuelas municipales donde apoya el voluntario japonés  
Fuente: Secretaría de Educación, Municipio de Quito (2019)