

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA  
SEDE QUITO

CARRERA DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Tesis previa a la obtención del título:  
LICENCIADA EN COMUNICACIÓN SOCIAL

TEMA

“Plan Estratégico de Comunicación para el Plan de Reparación Ambiental y  
Social del Ministerio del Ambiente.”

AUTORA: MARÍA BELÉN YÉPEZ M.  
DIRECTOR: MARÍA DEL CARMEN BENÍTEZ

QUITO, 2011

## **Declaratoria de responsabilidad**

Los conceptos desarrollados, análisis realizados y las conclusiones del presente trabajo, son de exclusiva responsabilidad de la autora

Quito, mayo 2011.

(f) \_\_\_\_\_

A la Lola porque se lo quedé debiendo

Gracias a mi Padre y Hermana  
por la paciencia y el apoyo.

Al Marko y a la Meg por estar ahí.

## Tabla de contenido

Introducción .....	6
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO .....	8
Comunicación: aproximaciones al concepto .....	8
Desarrollo .....	12
Subdesarrollo .....	15
Dependencia .....	18
El Buen Vivir como nuevo enfoque de desarrollo .....	20
Teorías de la comunicación .....	21
Teoría Funcionalista .....	22
Enfoque Latinoamericano de la Comunicación .....	25
Comunicación Organizacional .....	30
Comportamiento Organizacional .....	34
Escuelas del Comportamiento Organizacional .....	38
Cultura Organizacional .....	42
Cultura .....	42
Comunicación interna .....	50
Sistemas de Comunicación .....	52
Comunicación Externa .....	53
Imagen Institucional .....	54
CAPÍTULO 2: CONTEXTO NACIONAL .....	55
Institucionalidad del Estado: un nuevo modelo .....	55
Ministerio del Ambiente .....	59

Historia Institucional.....	61
Contexto Económico: un modelo extractivo.....	61
Normativa Ambiental.....	76
Programa de Reparación Ambiental y Social .....	79
Modelo de Gestión .....	81
Conceptos utilizados .....	84
<b>CAPÍTULO 3: PLAN ESTRATÉGICO DE COMUNICACIÓN PARA EL PROGRAMA DE REPARACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE.....</b>	<b>88</b>
Contexto general interno del PRAS .....	88
Metodología Empleada .....	90
Diagnóstico .....	91
Problemas Identificados .....	97
Objetivos .....	98
Líneas Estratégicas.....	99
Programas.....	99
Públicos.....	99
Mensaje .....	100
Imagen institucional.....	101
Matriz Estrategia de Comunicación .....	102
Matriz de Marco Lógico.....	104
Productos.....	105
Conclusiones y Recomendaciones .....	114
Bibliografía .....	116
Anexos.....	124



## Introducción

El presente trabajo se desarrolla en base a las necesidades de comunicación existentes en el Programa de Reparación Ambiental y Social del Ministerio del Ambiente.

Esta es una institución nueva y es la única dentro del aparato gubernamental que se encarga del manejo integral de pasivos ambientales. La Constitución Política vigente reconoce, en el Art. 397 la necesidad de atender integralmente la problemática ambiental para recuperar los ecosistemas y apoyar la consecución del Buen Vivir. El PRAS posee un horizonte amplio de acción, para el cual se necesita un eficiente modelo de gestión que responda, de forma adecuada a las necesidades del país.

Al enfrentarse con Carteras de Estado mucho más poderosas, requiere contar con una estrategia de comunicación eficiente que le permita posicionar sus criterios técnicos así como su gestión de tal forma que se convierta en la Autoridad Ambiental en temas de reparación ambiental.

Esta institución enfrenta no solamente conflictos con sus públicos externos, sino que al interior se han presentado una serie de eventos que han ido deteriorando la cultura organizacional y en ocasiones el personal se ha sentido desmotivado y sin rumbos claros para continuar con su trabajo cotidiano.

Para que el trabajo de la institución sea eficiente y cumpla sus metas, es indispensable, además de un ordenado proceso de gestión, la existencia de canales de información y de comunicación que faciliten la mantención de un clima laboral agradable, el mejor seguimiento de los procesos y un relacionamiento adecuado con sus públicos.

Además se requiere que la unidad se posicione tanto al interior del Ministerio del Ambiente como del resto de instituciones gubernamentales, locales y nacionales, y de la población beneficiaria, como una unidad sólida, con metas y objetivos propios y como la autoridad nacional en el tema de reparación ambiental y social.

Para que esto pueda conseguirse, se requiere de un proceso ordenado de circulación de información y de la generación de canales de comunicación eficientes que respondan

tanto a la realidad de las localidades con las que se trabaja como a las necesidades específicas del personal y de los objetivos del PRAS.

En este sentido, se hace indispensable realización de un estudio sobre la comunicación interna y externa de la Unidad, que se traduzca, finalmente en una estrategia de comunicación que aporte a la consolidación institucional tanto del PRAS, como del Ministerio del Ambiente.

Este trabajo de tesis está dividido en tres capítulos, en el primero se hace un abordaje teórico a los ejes transversales que atraviesan esta tesis como son: la comunicación desde su conceptualización a lo largo de la historia y distintas teorías; se analiza también el Desarrollo y los distintos enfoques de su aplicación en los países emergentes, para complementar esta etapa se analiza la categoría del Subdesarrollo. Con esos elementos se realizará un análisis de las teorías de la comunicación, poniendo énfasis en la teoría funcionalista y en los estudios latinoamericanos. Posteriormente se trabajará, comunicación organizacional con todos sus elementos y enfoques.

En el capítulo dos se contextualiza la realidad nacional, partiendo desde la institucionalidad del Estado y las reformas emprendidas por este régimen. En ese marco se presenta al Ministerio de Ambiente, institución macro para este estudio de tesis.

Como elemento de contexto, se realiza un recorrido histórico por la economía nacional, poniendo énfasis en las actividades extractivas, para compararlas con el deterioro del ambiente generadas por estas y a su vez con la normativa ambiental vigente.

Como parte de las alternativas de solución al estado de deterioro de la naturaleza, se presenta el Plan de Reparación Ambiental y Social, haciendo un recorrido por su historia institucional y su modelo de gestión.

Finalmente, el capítulo tres desarrolla el Plan de Comunicación Estratégica del PRAS contemplando dos escenarios, un interno y otro externo, cada cual con sus particularidades y necesidades.

## CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

### **Comunicación: aproximaciones al concepto**

La comunicación es un elemento característico del ser humano. Ella ha permitido construir las relaciones sociales en las que se desarrolla cotidianamente. Al respecto Daniel Prieto Castillo menciona: “Estamos hechos de comunicación. Cada uno de nuestros actos, de nuestros espacios, de nuestros objetos (...) comunica”<sup>1</sup>. Esta proximidad, casi natural hacia la comunicación hace que en lo cotidiano poco se reflexione sobre lo que significa y como se constituye o no la comunicación, en una ciencia. Su concepto, en el día a día, fuera de los ámbitos académicos, suele darse por sobreentendido aunque no siempre se pueda describirla con exactitud.

Aún persiste una larga discusión de si la comunicación es ciencia en sí misma o parte de estudio de otras; esta particularidad ha generado que se constituya en un término polisémico. Por largo tiempo la ciencia de la comunicación ha sido estudiada con mucha fuerza desde la sociología, esto ha generado que se continúe “viendo a la comunicación desde estructuras conceptuales de la sociología y no de la ciencia que debería cobijar estos trabajos, la Comunicología”<sup>2</sup>.

El estudio de la comunicación ha generado amplísimos debates, al respecto, los investigadores han dedicado cientos de páginas para intentar definirla, desde las distintas teorías, ciencias, disciplinas y escuelas del pensamiento. Por tanto los conceptos han ido cambiando y adaptándose a las necesidades de las sociedades en las que se la investiga.

Si revisamos el significado que da el diccionario de la Real Academia Española, del término comunicación, el primer acercamiento al que llegamos es a su origen etimológico: se deriva del latín *communicāre*, que quiere decir poner en común. Lo

---

<sup>1</sup> PRIETO CASTILLO, Daniel, “Curso a distancia en comunicación impresa Palabras e Imágenes”, OCLAC Quito 1996, Unidad 2 pág. 52

<sup>2</sup> RIZO GARCIA, Marta. ““La comunicación ¿ciencia u objeto de estudio? Reflexiones en torno a la posibilidad de una ciencia general de la comunicación” en [http://www.dialogosfelafacs.net/descargas/APP1\\_Mexico%20-%20Marta%20Rizo.pdf](http://www.dialogosfelafacs.net/descargas/APP1_Mexico%20-%20Marta%20Rizo.pdf), La Habana octubre del 2009.

siguiente que encontramos es “transmisión de señales mediante un código común al emisor y al receptor”<sup>3</sup>; posiblemente una definición muy limitada para poder explicar un fenómeno tan importante como el de la comunicación; a esta definición le siguen por lo menos ocho acepciones más casi en el mismo sentido. El diccionario de sociología plantea un concepto similar aunque con mayor amplitud que el anterior, y dice que la comunicación es un “proceso de dos direcciones como resultado de la transmisión de información y un entendimiento entre dos individuos.”<sup>4</sup>

La investigación de Frank Dance, ha logrado identificar que existen alrededor de 126 conceptos distintos de comunicación; concluyendo que “estamos tratando de hacer del concepto de comunicación algo muy costoso para nosotros”. Considera que lo importante es tener en cuenta una familia de conceptos en lugar de una sola teoría o idea, que defina colectivamente lo que es <<comunicación>>”<sup>5</sup>.

Considerando esto, es indispensable establecer una definición que se adapte a las necesidades de este estudio.

Durante el siglo XIX, con la consolidación del modelo capitalista la sociedad era concebida como un organismo que funcional con un funcionamiento similar a la fisiología humana constituyéndose así, la comunicación, en las arterias que trasportaban la materia prima. “La comunicación es un componente básico de los dos <<aparatos de órganos>>, el distribuidor y el regulador. A semejanza del sistema vascular, el primero (carreteras, canales y ferrocarriles) asegura la conducción de la sustancia nutritiva. El segundo asegura el equivalente al sistema nervioso; posibilita la gestión de las relaciones complejas de un centro dominante con sus periferias.”<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Diccionario de la Real Academia Española. [www.rae.com](http://www.rae.com)

<sup>4</sup> GRECO Orlando, Diccionario de Sociología 1ra edición, Valletta Ediciones, Buenos Aires 2003, en <http://books.google.es/books?id=iQef4y92GsQC&printsec=frontcover&dq=diccionario&ei=V4RMTJbkD JnuzQTvs5yNCA&cd=2#v=onepage&q&f=false>

<sup>5</sup> VILADOT I PRESAS, María Angels, “Lengua y comunicación intergrupala” en [http://books.google.com.ec/books?id=zjZdmsYryJcC&pg=PA15&dq=concepto+comunicacion&hl=es&ei=dWhMTOHLLsWblgfBr7n2DQ&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=2&ved=0CC0Q6AEwAQ#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.ec/books?id=zjZdmsYryJcC&pg=PA15&dq=concepto+comunicacion&hl=es&ei=dWhMTOHLLsWblgfBr7n2DQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CC0Q6AEwAQ#v=onepage&q&f=false)

<sup>6</sup> MATTELART, Armand y MATTELART Michèl, “ Historia de las Teorías de la Comunicación” editorial Paidós, España 1997, pág16

Los estudios estadounidenses de la comunicación se basaron, principalmente, en la persuasión y los efectos de los medios masivos en una sociedad de post guerra. Posteriormente Europa inicia nuevas investigaciones sobre la comunicación desde otros preceptos intentando desvincularse de Norteamérica. Lo desarrollado por Abraham Moles constituye un punto de encuentro entre las *mass communication reserch* y la investigación de la comunicación en un sentido más amplio. Este autor define a la comunicación como “la acción que permite a un individuo o a un organismo, situado en una época y en un punto dado, participar de las experiencias-estímulos del medio ambiente de otro individuo o de otro sistema, situados en otra época o en otro lugar, utilizando los elementos o conocimientos que tiene en común con ellos”<sup>7</sup>.

Con la división del mundo en dos modelos económicos, capitalismo y socialismo era imprescindible contar con una visión de la comunicación que permita, a su vez, entender la sociedad en la que se desarrollaba, la teoría Crítica o Escuela de Frankfurt, cuestionó con fuerza al intento de dominación de los individuos a través de la consolidación de las ideas de la élite. En tal sentido esta corriente afirma que “los medios de comunicación son pues, un poderoso mecanismo que pretende contener el cambio que se vincula al modelo hegemónico.”<sup>8</sup>

Con bases críticas, en América Latina se empieza a construir un nuevo paradigma de la comunicación que contemple las particularidades del continente y las necesidades de construir una nueva visión de desarrollo.

Basados en la Teología de la Liberación y la Educación Popular, los comunicólogos latinoamericanos intentan conceptualizar la comunicación desde lo cercano e incluso afectivo, es así que, Daniel Prieto Castillo, por ejemplo define a la comunicación no como una categoría sino como una acción, planteando así que:

- “- *Comunicar es ejercer la calidad de ser humano.*
- *Comunicar es expresarse*
- *Comunicar es interactuar*
- *Comunicar es relacionarse*

---

<sup>7</sup> TOUSSAINT Florence, Crítica de la información de masas, Editorial Trillas México, 1997, pág. 44

<sup>8</sup> <http://comunicacion.idoneos.com/index.php/338244>

- *Comunicar es gozar*
- *Comunicar es proyectarse*
- *Comunicar es afirmarse en el propio ser*
- *Comunicar es sentirse y sentir a los demás*
- *Comunicar es abrirse al mundo*
- *Comunicar es apropiarse de uno mismo”*<sup>9</sup>

La apuesta de Latinoamérica es alejarse de esa visión exclusivamente mediática de la comunicación y darle un toque más humano que implica una práctica social de interrelación. Se aparta de la visión de emisión y recepción para hablar de interlocución.

Rosa María Alfaro dice: “Queremos destacar que lo comunicativo es para nosotros una dimensión básica de la vida de las relaciones humanas y socioculturales. Es el reconocimiento de la existencia de actores que se relacionan entre sí dinámicamente, a través de medios o no, donde existe un UNO y otro, o varios OTROS, con quienes cada sujeto individual o colectivo establece interacciones objetivas y principalmente subjetivas; es decir que se interpelan intersubjetivamente”<sup>10</sup>

La región estaba empeñada en cambiar el modelo dominante en ver a la comunicación desde ese sentido dialógico, de hacerla popular, democrática y horizontal, es así que Luis Ramiro Beltrán en la idea de construir un nuevo modelo de comunicación, la define así: “La comunicación es el proceso de interacción social democrática que se basa sobre el intercambio de símbolos por los cuales los seres humanos comparten voluntariamente sus experiencias bajo condiciones de acceso libre e igualitario, diálogo y participación”<sup>11</sup>.

Sin duda, esta última aproximación es la que sintetiza mejor lo que entendemos por comunicación y la que a su vez ha permitido ampliar su alcance y transformarla en un derecho humano consagrado. Por tal motivo esta será la definición que se utilice a lo largo de este estudio.

---

<sup>9</sup> PRIETO CASTILLO, Daniel, “Curso a distancia en comunicación impresa Palabras e Imágenes”, OCLAC Quito 1996, Unidad 2 pág. 59

<sup>10</sup> ALFARO, Rosa María. Una comunicación para otro desarrollo, Calandria, 1993, pág. 27

<sup>11</sup> BELTRAN, Luis Ramiro; La comunicación para el desarrollo en América Latina pág. 21

## **Desarrollo**

Como parte complementario a este estudio es necesario abordar las teorías de desarrollo que han determinado, por un lado, el modelo económico aplicado en nuestro país y por otro ha sido parte importante en la aplicación de los distintos enfoques de comunicación, sobre todo en América Latina. Con este fin se presenta un breve recorrido por los diferentes enfoques.

El sistema económico político en el cual vivimos tienen como consecuencia la división del mundo en dos grandes bloques o regiones, la de los países ricos, hegemónicos, industrializados y dominantes de la tecnología y los países pobres, con marginalidad, deudas, inestabilidad política dada por la intervención de gobiernos extranjeros y, en algunos casos como el nuestro, riqueza en recursos naturales. Esta condición ha generado un fenómeno con dos caras, el desarrollo y el subdesarrollo. Los primeros cuentan con las condiciones financieras y tecnológicas que permite que sus habitantes satisfagan sus necesidades; mientras que los subdesarrollados carecen de estas condiciones.

El desarrollo es un concepto creado desde el capitalismo que, a lo largo de la historia ha propuesto varios modelos, basados en diversos planteamientos teóricos. Los análisis realizados a través de la Teoría de la Dependencia, han servido para determinar la situación de América Latina y la eficiencia de las propuestas de desarrollo implementadas. Hablaremos más ampliamente de este enfoque en un apartado posterior.

Los primeros intentos por “desarrollar” a los países inician su implementación en 1928 cuando el comunismo reconoce que es imposible que las periferias capitalistas se desarrollen, aceptando la existencia de sociedades subdesarrolladas. Tras la recesión económica 1930, en Norteamérica, el sistema liberal empieza a tener problemas frente al socialismo, los diseños soviéticos trabajan constantemente en una transformación en el manejo de los mercados internos para alcanzar niveles de desarrollo, pero no se supo regular la forma en la que operaban las actividades comerciales globales, lo que produjo una serie de contradicciones en su aplicación. Este modelo se mantiene hasta

1960, en este año W.W. Rostow<sup>12</sup> propone las etapas de crecimiento económico como alternativa para salir del subdesarrollo, asumiendo que las sociedades modernas son mucho más eficientes y su población está mejor atendida. El autor dice que el mayor problema es que las sociedades tradicionales no cuentan con las condiciones para el desarrollo por lo tanto es necesario generarlas hasta llegar a una sociedad de alto consumo que es la forma de vida que se anhela. Este supuesto, no toma en cuenta las particularidades culturales e históricas de las sociedades; supone que el subdesarrollo es una etapa natural por lo que la solución es la inversión de capitales para activar la economía desligando la relación de opresión entre el primero y el tercer mundo y que se han destruido las estructuras de las sociedades tradicionales.

Es hasta 1967 se aparecen con mucha fuerza tesis que cuestionan los modelos de desarrollo que se implementaban en el tercer mundo. Destaca el economista y sociólogo alemán A. Gunder Frank que a través de su en su libro “El Desarrollo del Subdesarrollo”, intentó explicar que el capitalismo no funciona en los países en subdesarrollados, su principal punto de ataque es la dominación de la economía periférica del capitalismo y la desigualdad de los términos de intercambio entre unos y otros.

Los postulados existentes hasta ese momento, estaban destinadas, especialmente, a cambiar las conductas de las personas asumiendo que se trataba de un problema cultural, por lo tanto era necesario modificar ciertas práctica para mantener un control homogemónico que posibilite alcanzar el estado de bienestar.

Como respuesta a los fracasos de estas implementaciones, se formulan teorías desde una visión integral y humanista, alejándose de las visiones netamente económicas y de crecimiento industrial. Se empieza a tomar en cuenta aspectos como la mantención de recursos para las futuras generaciones y frente a esto se expone un desarrollo ecológico, de respeto a la naturaleza conocido en sus inicios como ecodesarrollo, esta propuesta que aparece en 1982, “promueve nuevos estilos de desarrollo fundados en las

---

<sup>12</sup> Denominada también teoría de la modernización, sugiere que el desarrollo se alcanza por etapas y que las sociedades modernas tienen habitantes con mayores oportunidades.

condiciones y potencialidades de los ecosistemas y el manejo prudente de los recursos”<sup>13</sup>.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente realizada en 1987 se empieza a legitimar el discurso del desarrollo Sustentable; lo que pretende esta categoría es generar una explotación de los recursos mucho más controlada que posibilite garantizar la supervivencia del resto de generaciones en condiciones dignas. Posteriormente el concepto de sustentabilidad fue relacionada con los aspectos económicos y sociales, de tal manera que la propuesta se triángule de tal forma que sea aplicado de acuerdo a las necesidades locales. Además, a esta propuesta se le suma la Sostenibilidad, es decir que deben ser acciones que se mantengan en el tiempo sin la presencia de los organismos técnicos. Al igual que los anteriores modelos de desarrollo, estos están ligados a la lógica del mercado. Los “expertos” eliminan las prácticas tradicionales de producción para imponer sistemas de producción más “eficientes” y rentables que contribuyan a conservar el ambiente y la fuente de materia prima para las industrias del primer mundo, promueven la macroeconomía local y el estado de bienestar sigue siendo el consumo.

En vista que los paradigmas implementados no dan resultado en América Latina por la diversidad cultural, se formula un arquetipo mucho más integral e integrador, el Desarrollo Humano (DH) se complementa en la visión ecológica del desarrollo pero va más allá, entiende que no es una cuestión económica únicamente sino que se trata de algo mucho más complejo “El Desarrollo Humano fue definido sintéticamente como la formación de las capacidades y el despliegue de las oportunidades de todas las personas y de toda la persona. Responde a la necesidad de complementar lo que atañe específicamente al crecimiento económico con aquello que involucra al ser humano en su integridad vital”<sup>14</sup>. Ya no interesa mucho el cómo se está produciendo, sino como se encuentra la gente.

---

<sup>13</sup> LEFF, Enrique, “La insoportable levedad de la globalización” en Desarrollo Sustentable ¿Realidad o retórica? Editorial Abya-Yala año 2000 Quito pág.23

<sup>14</sup> Mahbub ul Haq “El Paradigma Del Desarrollo Humano” 1990

En 1990 el PNUD publica su primer informe mundial sobre el desarrollo humano, esta es una nueva forma de entender y medir el estado de las personas y los países. Este modelo “abarca todos los temas del desarrollo, incluyendo el crecimiento económico, la intervención social, el empoderamiento de la gente, la atención de las necesidades básicas y la provisión de redes de protección social, las libertades políticas y culturales, y todos los demás aspectos de la vida de la gente”<sup>15</sup> Entre sus objetivos básicos está, mitigar la pobreza, alcanzar el desarrollo mediante la distribución adecuada de sus recursos y la ayuda internacional. Fomentar el crecimiento económico y la solidaridad social. Para alcanzar estos niveles de desarrollo propone inducir a los países en desarrollo para la elaboración de sus propias metas, analizar el impacto de los proyectos y programas centrados en las personas y no solo en la producción. Incluir el problema del DH en la distribución de la ayuda y en la condicionalidad de las políticas.<sup>16</sup> Para esto es necesario un fondo que provendrá de la detención de fuga de capitales, lucha contra la corrupción y la reestructurar los pagos de la deuda externa.

A diferencia de las anteriores propuestas, a esta se la puede medir y monitorear a través del índice de desarrollo humano y el cumplimiento o no de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM's).

## **Subdesarrollo**

Cuando explicábamos los distintos paradigmas del desarrollo, en algunos casos mencionamos brevemente el tema del subdesarrollo. Esta significación está directamente ligada a cada esquema de desarrollo propuesto, así como cada modelo enfatiza su acción hacia un estado al cual llegar, también describe otro en el cual los países se encuentran, esta condición es el subdesarrollo.

El subdesarrollo es un término que se lo empieza a utilizar aproximadamente desde los años 50. “Se entiende como una consecuencia del bajo consumo. Por un lado está subdesarrollado, o es pobre, el que no puede consumir; y por otro, la doctrina keynesiana

---

<sup>15</sup> PNUD, “Informe sobre desarrollo Humano, Ecuador 2001” Quito 2001, pág 3

<sup>16</sup> Mahbub ul Haq “El Paradigma Del Desarrollo Humano” 1990 en: <http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95.pdf>

vincula el desarrollo y el crecimiento económico al consumo”<sup>17</sup>. Esta es una condición social que se va construyendo históricamente.

Con Alianza para el Progreso se caracteriza al subdesarrollo como la “condición resultante de un predominio de las economías primarias en la generación del producto, explicándoles como un efecto de la carencia absoluta de modernos recursos de desarrollo, en especial de capital y tecnología”<sup>18</sup>. W. Rostow toma esta concepción como base para la formulación de su teoría del desarrollo presumiendo que se alcanzará esta condición mediante la transferencia de recursos de capital y tecnología desde los centro capitalistas, hacia los países latinoamericanos.

Por otra parte el economista polaco Oskar Lange dice que: una economía subdesarrollada es una economía en la que el equipo de capital existente no es suficiente para el pleno empleo de la fuerza de trabajo disponible, de acuerdo con las técnicas modernas de producción.

Para los años 70 se determinó que el subdesarrollo no podía ser exclusivamente problema de la capacidad adquisitiva puesto que en ocasiones el aparato productivo del primer mundo no era capaz de generar lo necesario para que toda la población tenga el mismo acceso a los bienes materiales, por lo que no se garantizaba esa capacidad de consumo.

Se puede definir como subdesarrollo a la carencia de bienestar social, como una incapacidad de algunas sociedades para dotarse de las organizaciones necesarias encargadas de suministrar ese bienestar. Este es un concepto que se lo ha construido desde la lógica capitalista, por lo que su forma de medición y características están vinculadas directamente a este, es decir, se dice que un país o región es subdesarrollada cuando no es capaz de producir con la técnica y el volumen en la que lo hacen los del primer mundo.

---

<sup>17</sup> <http://enciclopedia.us.es>

<sup>18</sup> GARACIA, Antonio, “¿Comunicación para la dependencia o para el Desarrollo?”, Ediciones asociadas, 1980, Quito, pág.247

Desde América Latina nace una visión crítica del problema. Un grupo de científicos de la región definen al subdesarrollo como “una categoría histórica relacionada con las formas de funcionamiento de unas estructuras internas de dominación social y con las relaciones de dependencia nacional que definen los rasgos del modelo del capitalismo satelizado y tecnológicamente colonial”<sup>19</sup> esta visión nos permite asegurar que el problema del subdesarrollo no es un problema económico únicamente, se trata de “un fenómeno económico y social, único y global. Es también, y sobre todo un hecho político.”<sup>20</sup>

Como habíamos dicho, el desarrollo es el estado ideal y el subdesarrollo la carencia de ciertas condiciones. Entre las principales causas que generan este fenómeno están: la dependencia económica, el colonialismo y la desigual repartición de las riquezas. Estos orígenes se encuentran en la misma lógica y nacimiento del sistema capitalista, al respecto dice Fidel Castro: "Hace falta una lucha infatigable contra las causas que originan la pobreza, hace falta una lucha inmovible contra el capitalismo, contra el neoliberalismo y contra el imperialismo. (...) La igualdad y la fraternidad, son absolutamente incompatibles con las leyes del mercado..."<sup>21</sup>

A esto se suma la dependencia económica y tecnológica que tiene el tercer mundo con los países desarrollados lo que se traduce en deuda externa; en nuestros países el pago de estos “compromisos” se evidencian en la desatención a la población incrementado la situación de pobreza, puesto que la mayoría de fondos para estos pagos se los obtiene de la reducción de fondos para el área social, con mayor frecuencia en los sectores de la educación y la salud, a este déficit se lo conoce como deuda social. Según el paradigma del desarrollo humano, el cumplimiento de los ODM’s, en cierto modo, cumpliría con este pago, puesto que este promueve una atención integral al ser humano.

---

<sup>19</sup> Idem pág248

<sup>20</sup> CASTRO, Fidel, citado en “El subdesarrollo y las alternativas al desarrollo. Una visión desde Cuba” en [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

<sup>21</sup> idem

## Dependencia

La base de la teoría de la dependencia son los estudios realizados por CEPAL en los años cincuenta, uno de sus mayores representantes fue Raúl Prebisch, este autor planteo algunos de los requerimientos necesarios para alcanzar el desarrollo, los que son:

1. *Controlar la tasa de cambio monetario, poniendo mayor énfasis en políticas fiscales que en políticas monetarias;*
2. *Promover un papel gubernamental más eficiente en términos de desarrollo nacional;*
3. *Crear una plataforma de inversiones, dando prioridad al capital nacional;*
4. *Permitir la entrada de capitales externos siguiendo prioridades ya establecidas en planes de desarrollo nacionales;*
5. *Promover una demanda interna más efectiva en término de mercados internos como base para consolidar el esfuerzo de industrialización en Latinoamérica en particular y en naciones en desarrollo en general;*
6. *Generar una mayor demanda interna incrementando los sueldos y salarios de los trabajadores;*
7. *Desarrollar un sistema seguro social más eficiente por parte del gobierno, especialmente para sectores pobres a fin de generar condiciones para que estos sectores puedan llegar a ser más competitivos; y*
8. *Desarrollar estrategias nacionales que sean coherentes con el modelo sustitución de importaciones, protegiendo la producción nacional al imponer cuotas y tarifas a los mercados externos.*
9. *Durante los años sesenta y setenta, en todo el mundo, pero con mayor fuerza en América Latina, se dan fuertes procesos de análisis de los modelos implementados para “desarrollar” a los países, a este proceso se le denomina teoría de la dependencia.<sup>22</sup>*

La aplicación de estos parámetros causa grandes dificultades en los países de Latinoamérica, con estas condiciones adversas es que se empieza a tejer propiamente la teoría de la dependencia. “La dependencia económica es una situación en la que la producción y riqueza de algunos países está condicionada por el desarrollo y condiciones coyunturales de otros países a los cuales quedan sometidas”<sup>23</sup>. Se reconoce que es problema del sistema la existencia del subdesarrollo por la especialización de las economías periféricas a la exportación

---

<sup>22</sup> <http://www.zonaeconomica.com/teoria-dependencia>

<sup>23</sup> <http://www.eumed.net/cursecon/18/10/Octubre2002>

de materia prima y su condición de consumidores de productos industrializados; en los países subdesarrollados se asientan con fuerza las empresas monopólicas, a demás de una relación desigual en términos de exportación/importación. Pero este modelo no es reciente, al contrario, fomra parte de una concepción macro del sistema mundial. “Immanuel Wallerstein (1979) analiza el capitalismo como un sistema basado en una relación económica, social, política y cultural que surgió a finales de la Edad Media y que dio lugar a un sistema mundial y a una economía mundial. Este enfoque, que distingue al centro de la periferia y la semiperiferia, enfatiza el rol hegemónico de las economías centrales en la organización del sistema capitalista.”<sup>24</sup> Estas condiciones son las que enfatizan la pobreza y las relaciones de desigualdad entre las naciones y dentro de los países.

Para los autores cepelianos, el problema de la pobreza se puede resolver en el marco del propio capitalismo, sin embargo existe otra corriente de pensamiento, con un enfoque marxista que plantea que la pobreza “es de naturaleza estructural y sólo se supera con su abolición, que implica la superación del capitalismo y una lucha antiimperialista.”<sup>25</sup>

Uno de los más relevantes exponentes de la corriente marxista es André Gunder Frank el que sostiene que “las relaciones de dependencia en el mercado global se reflejaban en las relaciones de dependencia estructural dentro de los Estados y entre las comunidades”<sup>26</sup>

Desde el punto de vista marxista, esta teoría tomó como base conceptual para su estructuración lo ya trabajado por sus más grandes representantes a nivel mundial, Lenin, Luxemburgo, el propio Marxi, Mao Tse Tung, entre otros además de lo analizado previamente por Cepal y sus representantes. Encontró un terreno fructífero para su consolidación en la región con el golpe militar brasilero en 1964, el triunfo del partido de la Unidad Popular en Chile, entre otras circunstancias.

El autor Mauro Marini contribuyó ampliamente a la conceptualización de esta propuesta al definir la dependencia como “una relación de subordinación entre naciones

---

<sup>24</sup> <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/t.pdf> página 279

<sup>25</sup> <http://redem.buap.mx/pdf/adrian/adrian28.pdf>

<sup>26</sup> <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/t.pdf>

formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia. El fruto de la dependencia no puede ser, por ende, sino más dependencia, y su liquidación supone necesariamente la supresión de las relaciones de producción que ella involucra.”<sup>27</sup>

Estos autores realizan un análisis histórico de lo acontecido en América Latina en materia económica y su relación con los centros de poder y como se construyen, en esa base, las relaciones de pobreza.

### **El Buen Vivir como nuevo enfoque de desarrollo**

El 2007 en el Ecuador, para muchos, constituyó un año de profundos cambios sociales y políticos, el inicio de lo que en ese entonces se creía un profundo proceso de cambio. Al año siguiente, uno de los hechos más relevantes de la revolución ciudadana fue la elaboración de la nueva Constitución. Este proceso contó con una amplia participación ciudadana, de colectivos y movimientos sociales que, en conjunto con assembleistas y asesores conceptualizaban el país el país deseado. Sin duda uno de los más importantes ha sido el pensar un nuevo paradigma de desarrollo, trasportar el concepto andino del Sumak kawsay a la visión nacional del buen vivir. Al respecto Pilar Núñez dice: “El Buen Vivir se transforma en el concepto articulador de las acciones públicas y privadas, políticas y sociales, en el doble sentido de la palabra: como eje del desarrollo y como objetivo de la acción.”<sup>28</sup>

Como toda propuesta de cambio, la introducción de este nuevo concepto generó especulaciones, desacuerdos, malas interpretaciones y escepticismo; no se tenía claro el concepto y mucho menos la aplicabilidad Constitucional de un definición de este tipo; en términos simples, el Buen Vivir significa “vida en armonía y equilibrio entre hombres y mujeres, entre las comunidades, y sobre todo entre los seres humanos y la naturaleza,

---

<sup>27</sup> MARINI, Ruy Mauro, *Dialéctica de la dependencia*, 1973 México, editorial Era, página 18, en <http://redem.buap.mx/pdf/adrian/adrian28.pdf>

<sup>28</sup>Núñez, Pilar El buen vivir como un nuevo paradigma en: <http://viviendoconfilosofia.blogspot.com/2008/04/el-buen-vivir-como-un-nuevo-paradigma.html> abril del 2008

porque ellos son parte de ella. La práctica de este concepto implica naturalmente saber vivir en comunidad, alcanzar condiciones mínimas de igualdad, eliminar el prejuicio y la explotación y respetar la naturaleza preservando su equilibrio.”<sup>29</sup>

Para muchos este término se transformó en la herramienta para introducir nuevos términos, conceptos y ampliación de derechos basándose en que el régimen de desarrollo del país ya no se centraba en el crecimiento económico sino que “más importante que ellos es la calidad de vida de las personas, comunidades y pueblos, que resignifica lo social, lo político, lo ambiental y, por supuesto, lo económico. Con ello, además, se reivindica la dimensión social de la democracia que complementa y profundiza la democracia formal”<sup>30</sup>. Se alejaba de un modelo extractivista para concebir a la naturaleza como sujeta de derechos, apostarle a un modelo más justo, incluyente y propio, menos impositivo, aunque cada vez las acciones del gobierno central se vayan alejando de sus esencia.

### **Teorías de la comunicación**

Una vez conceptualizada la comunicación y realizado un recorrido histórico por los enfoques de desarrollo, es indispensable que analicemos los enfoques y teorías que han estudiado la comunicación hasta constituir la que es para nosotros ahora, además de visualizar las relaciones que ha mantenido con el desarrollo.

Como se ha anotado anteriormente, cada definición de comunicación aquí planteada responde a un proceso histórico y una conformación de la sociedad en la que se desarrolla. Además de eso, la comunicación organizacional, eje transversal de este trabajo, tiene un origen netamente en los estudios funcionalistas, es por esto que le vamos a dedicar un espacio a profundizar en esta visión. Sin embargo, nos interesa visibilizar los avances de la comunicación desde América Latina.

---

<sup>29</sup> BIZERRA, Cecilia Buen Vivir en: <http://amazonia.aler.org/index.php/buen-vivir>, febrero 2009

<sup>30</sup> Idem 1

## Teoría Funcionalista

Durante los siglos XVII y XVIII se entendía a la comunicación en un sentido comunitario, aun se la conceptualizaba desde su origen epistemológico. El siglo XIV, marcado por la evolución de la sociedad industrial, la concepción que se tenía de la comunicación se ve modificada drásticamente. Con el crecimiento de las industrias era necesario contar con canales y sistemas que permitieran “transportar” ideas, mercancías, personas o información, para mejorar y ser eficiente el funcionamiento de la sociedad de la época, es así que se empieza a entender a la comunicación como ese paso, esa unión entre un punto con otro o de una cosa con la otra.

Al igual que el resto de industrias, con el paso del tiempo se van creando grandes empresas de comunicación, se fundan periódicos, radiodifusoras, se da un despliegue de la industria cinematográfica y posteriormente la televisiva siendo los medios de comunicación de masas el centro de la atención y el campo de estudio en comunicación.

En este contexto, todas las ciencias sociales necesitan ser entendidas con un enfoque que permita explicarlos es así que, bajo la influencia de Talcott Parsons nace el funcionalismo que es una corriente teórica de los años 30, sus estudios “pone(n) un énfasis particular en el mantenimiento de la estabilidad social. Bajo esta mirada, las instituciones sociales serían medios colectivamente desarrollados para la satisfacción de las necesidades biológicas y culturales.”<sup>31</sup>

Era imprescindible entender también el rol que cumplen la comunicación y los medios masivos de información en la manutención del orden establecido. “El pensamiento de la sociedad como organismo, como conjunto de órganos que cumplen funciones determinadas, inspira las primeras concepciones de una <<ciencia de la comunicación>>”<sup>32</sup>

Es así que a mediados del siglo XX Shannon publica una obra llamada “*Una teoría matemática de la comunicación*” que es prologada por Warren Weaver y se constituye

---

<sup>31</sup> CURI, Gabriel. Funcionalismo en: <http://teocoms.blogspot.com/2007/07/funcionalismo.html>

<sup>32</sup> MATTELART, Armand y MATTELART Michel, “ historia de las teorías de la Comunicación” editorial Paidós, España 1997, pág16

en una ruptura de lo que hasta ese entonces se entendía por comunicación. Esta propuesta no estuvo pensada, en sus inicios, para responder a las necesidades de la comunicación humana, sino más bien de mejorar la transmisión de información electrónica; sin embargo diversos autores trasladan el modelo matemático a la comunicación humana ampliando sus características e introduciendo nuevos conceptos. El concepto que maneja esta teoría es la misma que hasta ahora se mantiene como la más común y la que se encuentra en el diccionario, simplificada con la fórmula E-M-R.

Entre las preocupaciones de los teóricos norteamericanos frente a la comunicación están: los efectos provocados por el crecimiento de los medios de comunicación, la propaganda política y la utilización publicitaria de los medios<sup>33</sup>. A partir de la primera guerra mundial, la investigación sobre la propaganda política va a ocupar un significativo espacio en los debates y publicaciones con variaciones según el tiempo y los contextos en los que se desarrollan.

Paralelamente a eso, la necesidad de saber cuáles son los efectos en el comportamiento de las audiencias sobre los mensajes que reciben se va haciendo más intensa cada vez; no se trata solamente de una preocupación netamente sociológica sino que tiene una gran carga comercial de por medio, en la radio por ejemplo, se hace cada vez más necesario conocer a las audiencias para ampliar los mercados. Como es de suponerse todas estas investigaciones se desarrollan dentro de la realidad y las necesidades sociales, económicas y políticas de la sociedad norteamericana.

Con el paso de los años y las transformaciones generadas por la Segunda Guerra Mundial, se ve la necesidad de concentrar esfuerzos por analizar la forma en la que se construyen las opiniones públicas y los imaginarios políticos. Se editan revistas especializadas sobre el tema en las universidades estadounidenses y se puede decir que es el nacimiento de las Mass Communication Research. Es Paul F. Laszarsfel quien aporta significativamente en este campo de estudio, centrando su investigación en las audiencias y cómo influyen en estas los mensajes de la propaganda política.

---

<sup>33</sup> MORAGAS SPA, Miquel de, Teorías de la Comunicación, Editorial Gustavo Gili S.A. España 1981 pág. 29

Entre la Primera y Segunda Guerra Mundial, los estudios de comunicación están dedicados a satisfacer la necesidad de conocer y controlar la opinión y las actitudes públicas; se fundan revistas especializadas en las que los teóricos más relevantes de la época son los articulistas investigadores, dándole al estudio de la comunicación la rigurosidad científica necesaria para que sea reconocido, con la fuerza necesaria en la academia norteamericana.

“En el año de 1960 se había demostrado que la comunicación y los sistemas de comunicación constituían fenómenos necesarios para el normal desarrollo de la sociedad y, más específicamente, para el mantenimiento del statu quo”<sup>34</sup>. Esta conclusión fue la detonante para que se inicien nuevas investigaciones en torno a las redes sociales de comunicación puesto que se puso en evidencia que los medios masivos no son lo suficientemente poderosos como para modificar radicalmente la opinión pública, las actitudes o mantener el status, por el contrario los medios exclusivamente refuerzan ideas previamente establecidas en las sociedades determinadas por la relación con otros grupos sociales. Estos nuevos escenarios hicieron que los teóricos se alejaran de los problemas macro de la comunicación y se vayan concentrando en temas puntuales formando así las bases del desarrollo de la “ciencia de la comunicación”.

Entre estos temas específicos de estudio y motivados por un capitalismo creciente, se hace necesario estudiar los problemas de “comunicación en las empresas, y en las relaciones laborales en general.”<sup>35</sup> Es así que se crea un nuevo campo de estudio el de la Comunicación Organizacional<sup>36</sup>. Al ser las organizaciones, de cualquier época en la que se constituyan, son parte y reflejo de la sociedad en la que se desarrollan y la comunicación juega un rol importantísimo, sin ser el único, para determinar y mejorar las relaciones existentes al interior como al exterior de la misma.

---

<sup>34</sup> MORAGAS SPA, Miquel de, Teorías de la Comunicación, Editorial Gustavo Gili S.A. España 1981 pág. 41

<sup>35</sup> Idem pág. 42

<sup>36</sup> Al respecto se analizará con mayor profundidad en las páginas siguientes.

Los estudios determinaron que “la mayor parte de los logros que se alcanzan en una sociedad, se dan porque hay grupos de personas implicadas en esfuerzos conjuntos.”<sup>37</sup> La motivación para la agrupación es la satisfacción de una necesidad, generalmente, esta necesidad está construida en función de lo que la sociedad determina.

Con la revolución industrial y las relaciones que se iban tejiendo al interior de las fábricas, nació la necesidad de estudiar también esos vínculos existentes entre las personas y la productividad, desde esta perspectiva nace la sociología de la empresa o sociología industrial, desde entonces la investigación en ese campo ha tenido otras aportaciones en función de la sociedad en la que se constituyen.

### **Enfoque Latinoamericano de la Comunicación**

Si bien es cierto que la investigación sobre la comunicación nace en las escuelas Norteamericanas, Europa también desarrolla varios análisis con distintos enfoques, uno de ellos es la teoría Crítica, la misma “que aspira a una comprensión de la situación histórico-cultural de la sociedad, aspira, también a convertirse en fuerza transformadora en medio de las luchas y las contradicciones sociales.”<sup>38</sup>

En América Latina, los inicios de la investigación en comunicación estaban ligados directamente a lo que se había producido en Norteamérica y Europa. Estos enfoques empiezan a tomar otros rumbos cuando se ve la necesidad de encontrar alternativas comunicativas contextualizadas con la Teología de la Liberación y la denuncia del imperialismo cultural, tienen un fuerte influjo de las corrientes marxistas y de la crítica de Frankfurt.

Pero fue en 1959, con la creación de CIESPAL que se consolidaron las “bases de aquel movimiento que posteriormente asumiría fisonomía propia, o sea, la Escuela

---

<sup>37</sup> ALONSO, Enrique y OCEGUEDA Vicente “Teoría de las Organizaciones” México 2006 en: [http://books.google.com.ec/books?id=2xu0n04hOSQC&pg=PA52&dq=burocracia+organizaciones&hl=es&ei=eJ2nTLaDN4GB8gaJtv3dDA&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=2&ved=0CC4Q6AEwAQ#v=onepage&q=burocracia%20organizaciones&f=false](http://books.google.com.ec/books?id=2xu0n04hOSQC&pg=PA52&dq=burocracia+organizaciones&hl=es&ei=eJ2nTLaDN4GB8gaJtv3dDA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CC4Q6AEwAQ#v=onepage&q=burocracia%20organizaciones&f=false)

<sup>38</sup> OSORIO, Sergio Nestor “La teoría crítica de la Sociedad de la escuela De Frankfurt: Algunos presupuestos teórico-críticos” en: [http://www.unne.edu.ar/institucional/documentos/formacion\\_doc/RevNo1vol1.Art8.pdf](http://www.unne.edu.ar/institucional/documentos/formacion_doc/RevNo1vol1.Art8.pdf)

Latinoamericana de Comunicación.”<sup>39</sup> Esta cimentación supone una nueva forma de pensar la comunicación y el desarrollo, mucho más apegada a la realidad en la que va a ser aplicada, “se caracteriza por los cruzamientos de tradiciones europeas, herencias mesosuramericanas, costumbres norteamericanas, además de muchas contribuciones introducida por los distados grupos étnicos”.<sup>40</sup> Es una especie de mestizaje teórico que refleja la realidad cultural latinoamericana.

Desde la década de los 70’s UNESCO inicia un análisis de la situación del mundo en relación al acceso informativo de los países, determinado por la enorme brecha existente entre los países desarrollados y en los países en vías de desarrollo. Para esto se formó una comisión denominada “Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación”. A partir de 1977 este grupo propuso un Nuevo Orden Mundial de la Información y Comunicación, NOMIC, como resultado de la publicación del Informe MacBride, en 1980. Este informe se constituye en un hito y en el inicio de una lucha constante para alcanzar los derechos de comunicación e información. El informe a breves rasgos:

- *“reivindica el derecho de todos los países a acceder a nuevas tecnologías y el de todas las sociedades a informarse e informar;*
- *afirma el derecho de los Estados (no de los gobiernos) a disponer de medios de comunicación y su deber de ponerlos a disposición de las organizaciones ciudadanas para contrapesar el poder de las grandes corporaciones;*
- *propone estrictas medidas de control internacionales para los monopolios, en el entendimiento de que la concentración de medios atenta contra la libertad de información;*
- *promueve mecanismos de protección para los periodistas, no sólo respecto a su seguridad física, sino a su derecho a la independencia de criterio frente a las presiones empresarias y políticas, al mismo tiempo que requiere para la profesión un código deontológico basado en el respeto a la*

---

<sup>39</sup> MARQUES DE MELO, José *Desarrollo y perspectivas de la escuela latinoamericana de comunicación*, en: I Encuentro nacional y seminario latinoamericano de la comunicación. Memoria académica. Cochabamba 1999. UASB, pág. 302

<sup>40</sup> Idem. Pág 299

*democracia y los derechos humanos, en la denuncia de las injusticias y la promoción de la igualdad.”<sup>41</sup>*

Con esta base el enfoque Latinoamericano va generando las bases que le permiten ir sistematizando y teorizando su experiencia y al igual que las otras tendencias, ir construyendo sus propias categorías y significados que la diferencia de las anteriores concepciones teóricas. Incluyendo los aportes de Paulo Freire con la Pedagogía de la Liberación en la que se entiende a la comunicación como una reciprocidad que no se puede romper, una relación entre sujetos que comparten una intencionalidad.

La comunicación, para Freire es la que facilita la actividad cognoscitiva, puesto que garantiza la relación entre los sujetos cognoscentes.<sup>42</sup> Con esta fundamentación, investigaciones realizadas por distintos comunicólogos, se empiezan a teorizar sobre lo que se debe entender por comunicación, cuál es su campo de acción y sus características que la diferenciarían de las anteriores proposiciones. Todos estos intentos se han ido separando de los medios, sin abandonarlos por completo, para verla de una forma más amplia; es así que se propone como definición de la comunicación en su sentido amplio y diverso, el que propone Luis Ramiro Beltrán y que citamos en páginas anteriores<sup>43</sup>.

Directamente ligado a la definición de comunicación que se realiza desde este enfoque, se encuentra una de las mayores preocupaciones de los teóricos de la región, la erradicación de la pobreza. Al respecto los estudios Latinoamericanos de la comunicación han dedicado mucho tiempo y esfuerzos para tratar de delinear una propuesta de desarrollo propia.

Inicialmente la comunicación en la región respondía estrictamente a las teorías de desarrollo implementadas en nuestros países. La comunicación era de carácter funcional,

---

<sup>41</sup> BELTRAN, Luis “El informe McBride y el nuevo orden mundial de la información” en: <http://www.luisbeltran.com/archivos/2009/10/informe-mcbride/>

<sup>42</sup> Freire, Paulo, *¿Extensión o comunicación?* Editorial siglo veintiuno, decimoprimer edición, Montevideo, 1991.

<sup>43</sup> BELTRAN, Luis Ramiro; *La comunicación para el desarrollo en América Latina*

se reproducía modelos construidos en base a las experiencias del primer mundo respondiendo a sus intereses, lógicas y formas de ver la vida.

Como ya se explicó, las teorías del desarrollo se aplicaron en América con la finalidad de mantener el rol preestablecido para los países. Su condición de subdesarrollado le aporta, al primer mundo, la materia prima necesaria para mantener sus procesos de producción. Era indispensable contar con los mecanismos suficientes para que la población acepte y contribuya con la teoría del desarrollo, la comulación jugó un rol importante en este campo, es así que para cada modelo implementado existía una línea comunicativa que pretendía “vender” la visión de progreso en la región.

En un inicio, con la teoría de la modernización, la comunicación trabajaba desde el funcionalismo, emisión de mensajes iguales para públicos supuestamente iguales que reciben y lo asimilan como verdades, se emplearon estrategias publicitarias y los principios de la bala mágica y aguja hipodérmica, para conseguir los tan deseados cambios de actitud. Se introdujeron masivamente tecnologías de comunicación que facilitaba el proceso mediante el uso de los medios masivos de comunicación. El desarrollo se medía por posibilidad de accesos a las tecnologías relacionadas con la información, a demás de ser factor de desarrollo, apoyaban a que este postulado penetre con mayor fuerza en los imaginarios colectivos de las sociedades “tradicionales”. Se trababa de una comunicación de apoyo al desarrollo pues generaba las condiciones necesarias para la adopción de la cultura moderna dada desde los enunciados de las escuelas norteamericanas.

Con el paradigma de la dependencia se inician el Marketing social. Se realizan estudios de mercados “socialmente responsables” para entregar a las ONG’s los instrumentos necesarios que permitan iniciar su proceso de introducción dentro de las comunidades en las que iban a realizar su intervención. Al igual que la publicidad de la etapa anterior, se intentan implementar cambios de comportamiento, esta vez los mensajes son diseccionados a públicos específicos con características particulares para que tengan mayores resultados. Su principal eje de acción es la salud, promueve campañas en control natal, enfermedades de transmisión sexual, entre otras. La educación

entretenimiento es otro tema que trabaja con fuerza el mercadeo social, diseñan mensajes que entretienen y educan mediante los medios de comunicación, utilizan formatos cotidianos y muy bien aceptados por los públicos para modificar los comportamientos.

Estos planteamientos son infructuosos por algunas razones: primero porque son modelos previamente concebidos y aplicados sin modificaciones a las realidades concretas, son ahistóricos y aculturales. Segundo, se trata a los seres humanos como recipientes que asimilan información sin restricción y límites. Tercero, considerar que la causa del subdesarrollo es una cuestión de actitud que puede ser manipulada y reformulada siguiendo una matriz y una planificación rígida. Y cuarto, esos intentos nunca han sido reales, no se pretende que esa población salga de los niveles de pobreza en los que se encuentra al punto de llegar al desarrollo, se pretende mejorar su poder adquisitivo para mantener el sistema capitalista dominante, todas son funcionales al sistema. No se preocupan por el después, solo por el ahora, por tener un lugar del cual sacar materia prima para la producción.

Estos distintos usos que se le ha dado a la comunicación se los conoce como tipologías, cada una de ellas distingue una etapa histórico-metodológica de la relación comunicación y desarrollo, esta clasificación fue propuesta por Luís Ramiro Beltrán<sup>44</sup> y son tres: *la comunicación de desarrollo* (los medios crean una atmósfera favorable para el cambio indispensable para la modernización); *la comunicación de apoyo al desarrollo* (comunicación planificada como instrumento para lograr las metas del desarrollo), y *la comunicación alternativa para el desarrollo democrático* (genera participación ciudadana al ser, la comunicación, sujeto y objeto de los cambios).

Entendiendo que era necesario propiciar un modelo diferente se intenta teorizar sobre lo que podría ser esa nueva visión de desarrollo, el mismo que debería contemplar las particularidades de la región, su diversidad cultural y sus necesidades. En 1975 se presentó ante la asamblea de Naciones Unidas el Modelo Mundial Latinoamericano del desarrollo el que “alegaba que no existían límites insuperables para el crecimiento y que

---

<sup>44</sup> BELTRAN, Luís Ramiro; La comunicación para el desarrollo en América Latina pág. 10

la producción debía ser condicionada por las necesidades sociales y no por el afán de lucro”<sup>45</sup> el boliviano Adalid Contreras define al desarrollo como “un proceso dirigido de profundo y acelerado cambio sociopolítico que genere transformaciones sustanciales en la economía, la ecología y la cultura de un país a fin de favorecer el avance moral y material de la mayoría de la población en condiciones de dignidad, justicia y libertad”.<sup>46</sup>

Si se pretendía tener un nuevo paradigma de desarrollo era necesario también contar con un modelo distinto de aplicar la comunicación, para ello Contreras añade una cuarta tipología a lo que anteriormente había trabajado Beltrán, quizá esta sea la más completa y amplia, *la comunicación desarrollo o comunicación con desarrollo* la cual destaca que “el desarrollo como proceso consiente diseñado y construido por los sujetos, se hacen en función de un horizonte que se construye cotidianamente, desde el campo denso, contradictorio y conflictivo de las culturas haciéndose y rehaciéndose en permanente tensión”<sup>47</sup>.

### **Comunicación Organizacional**

Las organizaciones son sociedades en sí mismas, la interrelación de los sujetos dentro de ellas se basa también de lo que son dentro de la sociedad fuera de la fábrica o institución, son reflejos las unas de las otras. “En realidad es imposible comprender el comportamiento individual o el comportamiento de las organizaciones informales fuera del sistema social en el que interactúan. Una organización humana es un sistema social; sus diferentes segmentos y funciones discretas no se comportan como segmentos aislados. Cada parte influye sobre todas las restantes. Cada acción tiene repercusiones sobre toda la organización, porque todas las unidades, humanas y no humanas están conectadas”<sup>48</sup>

El estudio de esta rama de la comunicación supone una complejidad, porque como se mencionó anteriormente, al interior de las organizaciones se tejen lazos de afinidades,

---

<sup>45</sup> BELTRAN, Luis Ramiro [http://www.infoamerica.org/teoria\\_articulos/beltran1.htm](http://www.infoamerica.org/teoria_articulos/beltran1.htm)

<sup>46</sup> CONTRERAS, Adalid, “Imágenes e imaginarios de la comunicación desarrollo”, CIESPAL pág. 15

<sup>47</sup> Ídem pag. 21

<sup>48</sup> SCOTT y MITCHEL, Sociología de la organización en LUCAS MARÍN, Antonio, “Sociología de la empresa” Iberico Europea Ediciones, quinta edición 1992, Madrid, Pág. 74

redes de comunicación, circula información y se comparten intereses; al respecto Eduardo Santoro dice: “Es un proceso complejo de múltiples niveles e intrincados mecanismo de relación entre los cuales se produce el intercambio de información dentro de la organización (comunicación intraorganizacional), a partir de la cual se generan mensajes y vínculos con otras organizaciones (inter-organizacional), además de los intercambios con el medio social y cultural.”<sup>49</sup>

La comunicación organizacional, por lo tanto es la que permite que las organizaciones funcionen y se mantengan cohesionadas al ser la que las relaciona tanto al interior como al exterior, permite mantener un clima agradable para el buen desarrollo de las actividades y posibilita la existencia de un objetivo común. Es por tanto, “una disciplina cuyo objeto de estudio es, precisamente, la forma en que se da el fenómeno de la comunicación dentro de las organizaciones, y entre las organizaciones y su medio”<sup>50</sup>.

Al igual que las sociedades, las organizaciones han ido cambiando, evolucionando y adaptándose a las circunstancias en las que les ha tocado funcionar, han ido desarrollado diversas formas de gestión para las organizaciones productivas, con diversos valores y énfasis, así también la comunicación organizacional ha atravesado una evolución desde sus inicios hasta nuestros días, pero en términos generales, esta parte de la comunicación está orientada a “generar un clima laboral y humano que pueda presumir de sano, *crear, reforzar y/o modificar entre todo el personal de la organización o los componentes del grupo, una actitud positiva en la empresa.*”<sup>51</sup>

La comunicación dentro de las organizaciones sociales ha permitido la cohesión del grupo, la participación activa de sus integrantes y la exteriorización de sus luchas históricas, les ha permitido colocarse en la opinión pública y lograr alianzas con otros

---

<sup>49</sup> SANTORO Eduardo, Efectos de la Comunicación, Ediciones CIESPAL, Colección INTIYAN, No. 25, Quito-Ecuador, 1986, pág.386

<sup>50</sup> FERNÁNDEZ Collado, Carlos, La Comunicación en las organizaciones, Editorial Trillas, Quinta reimpresión, junio de 1999, México pág. 30 y 31

<sup>51</sup> ARRIETA, Luís La dimensión del propósito en la comunicación organizacional. Apuntes sobre la revista interna. En: [http://books.google.com.ec/books?id=Oca9kg4q\\_SoC&printsec=frontcover&dq=critica&ei=QxrXTK2RH42iUIDn6WY&cd=3#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.ec/books?id=Oca9kg4q_SoC&printsec=frontcover&dq=critica&ei=QxrXTK2RH42iUIDn6WY&cd=3#v=onepage&q&f=false)

actores sociales. Si bien es cierto, el enfoque de comunicación organizacional posee una matriz funcional, no es menos cierto que es posible revertirla y aplicarla desde una visión crítica, de apoyo al desarrollo como dice Beltrán, que contribuya a la creación de redes sociales a favor del bien común y con un enfoque de participación.

Los inicios de la comunicación organizacional, como gran parte de las investigaciones sobre comunicación se dieron en los Estados Unidos, aunque se haya desarrollado más o menos al mismo tiempo en diversos países, sin duda en Norteamérica es donde se dio mayor énfasis a su aplicación y estudio.

El desarrollo del sistema capitalista trajo con él el rápido crecimiento de los medios de comunicación masiva, con ellas existía también una mayor apertura para la difusión de las opiniones. Esta gran libertad provocó la necesidad de que las empresas contraten los servicios de periodistas que se encarguen de hablar bien de ellos, es así como nace el agente de comunicación. Como cada vez la demanda de este servicio se hacía mayor se inicia a desarrollar los primeras investigaciones y estrategias comunicativas instituciones.

El gobierno estadounidense es uno de los primeros que utiliza los principios de la comunicación organizacional. Durante las guerras mundiales los agentes de prensa del gobierno eran los encargados de enviar un mensaje positivo a la ciudadanía sobre las acciones que el ejercito realizaba, generaba en la nación un estado de confianza y seguridad. “El Gobierno norteamericano puso en marcha con motivo de las dos guerras mundiales: el *Comité de Información Pública (1916-1918)* y la *Oficina de Información de Guerra (1942-1945)*. Ambas entidades, creadas con los propósitos de de lograr apoyo de la población a la participación de Estados Unidos en la guerra, elevar la moral de la tropas y desinformar a los ejércitos enemigos.”<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> SOLETO ENRÍQUEZ, Carlos “ Historia de la gestión de la comunicación en las organizaciones” en LOSADA DÍAS, José Gestión de la comunicación en las Organizaciones. Ariel Comunicación, primera edición España 2004, Pág. 40.

Es evidente que el oficio del comunicador organizacional se ha tenido que ir adaptando a las necesidades de los mercados laborales, estos cambios se han gestado porque las organizaciones en sí mismas han tenido que irse modificando para sobrevivir. “La organización se concibe como una unidad funcional y estructural que existe en el nivel microsocioal, se enfatiza la acción deliberada y racional de los individuos... Toda organización existe y funciona en una estructura socioeconómica, condicionada históricamente, regida por las mismas leyes generales de la sociedad”<sup>53</sup> por lo tanto así como las organizaciones han cambiado, la forma en la que se establecen las relaciones sociales y la forma en la que se las administra, también han sufrido grandes cambios en cuanto a sus modelos de gestión, pero antes de analizar este punto es indispensable identificar los tipos de organizaciones.

“Las organizaciones son entidades sociales que están dirigidas por metas, están diseñadas como sistemas de actividades deliberadamente coordinadas y estructuradas y están vinculadas con el entorno”<sup>54</sup>. Las organizaciones se pueden clasificar según sus fines o según su estructura, estos dos aspectos se entrelazan y complementan.

Según la estructura de las organizaciones existen dos tipos:

- **Formales:** tienen una forma de relacionamiento planeada, impuesta y racional, se determina en función a las necesidades de trabajo que presenta. “Son un conjunto fijo de normas, los procedimientos de organización y estructuras. Como tal, se suele fijar por escrito, con un lenguaje de reglas que ostensiblemente deja el menor margen para la interpretación.” Este tipo a su vez puede clasificarse según sus fines, así por ejemplo existen empresas, que son las que tienen fines de lucro; mientras las instituciones son las que buscan satisfacer necesidades sociales y son parte de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales o ONG que son de carácter social, sin fines de lucro y poseen mayor libertad de gestión y de captación de fondos para su funcionamiento; las organizaciones

---

<sup>53</sup> BARTOLI, Annie, Comunicación y Organización, Barcelona, Ediciones Paidós, 1992, Pág. 15 en: [http://www.elprisma.com/apuntes/comunicacion\\_y\\_periodismo/comunicacionorganizacional/](http://www.elprisma.com/apuntes/comunicacion_y_periodismo/comunicacionorganizacional/)

<sup>54</sup> DAFF Richard, Teoría y diseño organizacional novena edición Cengage Learning Editores S.A. México 2007, pág. 10.

sociales son aquellas agrupaciones que están motivadas por una lucha social, en muchos de los casos no poseen una personería jurídica que las establezca como tales, pero su forma de relacionamiento es formal, posee unas normas preestablecidas, estructuradas y responden a una jerarquía.

- **Informales** Las organizaciones informales, por el contrario, se caracterizan por mantenerse cohesionadas por lazos fraternos que se tejen entre los miembros de la misma, tienen un relacionamiento horizontal y sus normas no se establecen por escrito, se construyen en la cotidianidad e incluso puede, en algunos casos ser implícita. En toda organización formal existen organizaciones informales, esta coexistencia permite que la relación laboral se desarrolle con frescura, dinamismo, cercanía. Se articulan mediante el uso de canales de comunicación específicos, dinámicos y ágiles que en muchas ocasiones son más eficaces que los formales. y permite la mejora de los canales de comunicación.

El ser humano es una especie que necesita vivir en comunidad. Desde que existen registros históricos, la humanidad se ha formado a través de organizaciones, la sociedad primitiva formaba alianzas y trabajaba en cooperación para conseguir alimento y defenderse de las adversidades de la naturaleza. Con el paso del tiempo y la mejora de las condiciones, se crean necesidades individuales que deben ser satisfechas, la fuerza productiva se divide y se especializa, se cuenta con una estructura social y organizativa más clara y establecida, se puede decir que es el inicio de la organización en el estricto sentido de la palabra. Una tercera etapa es la de consolidación de la estructura, se formalizan las relaciones tanto internas como externas de los individuos de la organización, se tiene un orden jerárquico rígido que es el que determina la función de la organización y la forma de producción.

### **Comportamiento Organizacional**

“El Comportamiento Organizacional (CO) es un campo de estudio que investiga el impacto de los individuos, grupos y estructuras sobre el comportamiento dentro de las organizaciones, con el propósito de aplicar los conocimientos adquiridos en la mejora de

la eficacia de una organización”<sup>55</sup>. Este estudio permite entender al ser humano como un ser individual dentro de la estructura en la que se desarrolla. Los elementos principales a tomar en cuenta en el estudio del comportamiento organizacional son: motivación, comportamiento y poder del líder, comunicación interpersonal, estructura y proceso del grupo, aprendizaje, desarrollo y percepción de actitudes, procesos de cambio, conflictos, diseño de trabajos y tensión en el trabajo.<sup>56</sup>

Al tratarse de un campo de estudio centrado en el ser humano, es necesario reconocer a los miembros de la organización como tales, tomando en cuenta que un trabajador es un ser humano total, individual que debe ser valorado y motivado. “No toda la gente actúa de la misma manera cuando se la coloca ante situaciones similares. Sin embargo, ciertas consistencias fundamentales subyacen en el comportamiento de todos los individuos, y pueden ser identificadas y modificadas para reflejar las diferencias individuales.”<sup>57</sup> Evidenciar esos puntos de encuentro, de coincidencia, es, precisamente lo que posibilita el desarrollo de los estudios del comportamiento.

Los seres humanos analizamos el comportamiento de los otros todo el tiempo, siempre observamos cómo cada persona reacciona o actúa en distintas situaciones. El comportamiento es parte de la convivencia, existen formas de actuar aceptables y otras que no lo son, esto está determinado por reglas explícitas o implícitas que se practican en las sociedades. Dentro de las organizaciones suceden cosas similares, existen formas en las que los individuos se desarrollan con las otras personas, con otras organizaciones y con su entorno.

Con el desarrollo de la sociedad industrial resultaba imprescindible mejorar la productividad de las fábricas, la organización del trabajo debía ser controlada y administrada de forma adecuada, por lo que se iniciaron los estudios sobre las formas en las que los empleados se comportaban en sus espacios laborales y la forma de mejorar su

---

<sup>55</sup> ROBBINS Stephen, Comportamiento Organizacional: teoría y práctica, décima edición, San Diego University, Pearson Educación, pág. 9

<sup>56</sup> Ídem

<sup>57</sup> Ídem pág 10

desempeño, en ese momento se empiezan a escribir libros y a desarrollar estudios científicos sobre el comportamiento organizacional. La mayoría de los cambios, descubrimientos y mejoras en el comportamiento organizacional han sido motivadas por los grandes conflictos sociales y económicos como guerras, inflación o recesión económica. Es decir conforme cambian las sociedades y sus necesidades, cambia la forma en la que se comporta la organización.

Para que la organización marche adecuadamente es indispensable que el equipo directivo trate a sus empleados como con la individualidad que cada uno necesita, se debe recordar que es un ser humano más que un número de producción o un dato estadístico. Al mostrarse de acuerdo que la capacidad de trabajo de un individuo está determinada por una experiencia adquirida en el pasado y en su vida cotidiana, la gerencia debe entender también que, ese trabajador, tiene una vida personal y familiar que no puede dejar de lado, todo lo que sucede en sus otros aspectos de la vida influyen directamente en su desempeño, en ese sentido se deben pensar en espacios de mejoramiento en todos los campos valorando las cualidades propias que les constituyen en seres humanos. Cuando un gerente o líder organizacional comprende y aplica los preceptos del comportamiento organizacional todo mejora puesto que:

1. ***“Las teorías del comportamiento ayudan a resolver problemas en el entorno laboral. Como gerente, usted debe utilizar métodos objetivos, a fin de frenar los problemas relativos a las necesidades de los empleados y a los intereses de la organización, que suelen entrar en conflicto.***
2. ***El conocimiento de las teorías del comportamiento lo ayuda a entender los nuevos avances en el campo del comportamiento organizacional. Debe estar al tanto de los nuevos avances en este campo, lo que le permitirá mejorar o refinar su capacidad como gerente.***
3. ***Entender las teorías del comportamiento lo ayuda a evaluar eficientemente las soluciones propuestas para los problemas de comportamiento en las organizaciones. Tan necesario como el conocimiento de los sistemas de producción y de control, es el conocimiento de las teorías del comportamiento, a fin de poder evaluar la información relativa a la conducta de los empleados y las organizaciones.”***<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> DAILEY Robert, Comportamiento Organizacional en [http://www.ebc.mx/docs/mba/Comportamiento\\_Organizacional.pdf](http://www.ebc.mx/docs/mba/Comportamiento_Organizacional.pdf) pág 10-11

Para entender las diversas formas de reacción de las personas según las situaciones, es necesario comprender que el comportamiento varía según cada individuo y el medio en el que se encuentra este. Kurt Lewin desarrolló un método para entenderlo de mejor manera mediante el método EORC. Esta sigla representa todo aquello que influye en el comportamiento humano. “la E representa los estímulos, que incluyen la luz, los sonidos, las exigencias laborales, los supervisores, las características de los compañeros de trabajo y el equipo. La letra O (organismo) hace referencia a las características de la persona, incluso su personalidad, sus necesidades, actitudes, valores e intenciones. La letra R hace referencia a las respuestas o a las acciones del comportamiento de la persona en la situación en cuestión. Finalmente, la C representa las consecuencias o los efectos que se asocian con las respuestas del comportamiento.”<sup>59</sup> Este enfoque se aplica principalmente para entender el aspecto micro del comportamiento organizacional, el individuo que forma parte de la organización, al tener esta perspectiva se conocerá también la forma en la que se desarrollan las relaciones entre los sujetos, lo que equivale al comportamiento de toda la organización.

En el proceso de administración de las organizaciones, sobre todo de carácter productivo, se ha puesto énfasis en distintos aspectos según las necesidades sociales. Al respecto Jorge Prieto Herrera<sup>60</sup> describe 5 fases históricas de su gestión:

- **Énfasis en la tarea.** Los encargados de la administración de las empresas planificaban y racionalizaban las tareas que se debían ejecutar para una adecuada producción.
- **Énfasis en la estructura organizacional.** Las necesidades sociales llevaron a un aumento radical en el personal que hacía parte de las empresas para poder solventar las demandas de la población, bajo este tipo de administración se

---

<sup>59</sup> Idem pág 21

<sup>60</sup> PRIETO HERRERA Jorge, La Gestión Estratégica Organizacional; Colombia; Ecoe Ediciones; Año 2003.

inician procesos de división del trabajo autoridad, unidad de mando, jerarquía, responsabilidad, equidad, entre otras.

- **Énfasis en las personas.** Con esta visión se considera que lo más importante es el talento humano puesto que es el ejecutor de la producción. Se trabaja con mecanismos de motivación, liderazgo, satisfacción de necesidades, comunicación e involucramiento del personal en las decisiones.
- **Énfasis en la tecnología.** Como mecanismo de mejora de su producción se pone mayor atención a la creación y adquisición de tecnología, esto reduce las actividades manuales lo que tiene un serio impacto en las personas y estructuras de las organizaciones formales. Sin embargo es propicio para un desarrollo de redes y canales de información y comunicación.
- **Énfasis en el medio ambiente y responsabilidad social.** Se presta mayor atención en el ambiente y el impacto social.

Sea cual sea el modelo de gestión que se aplique en la época, el fin último de las empresas es mejorar su competitividad, para ello es indispensable que posean una cultura organizacional fuerte, que atrae, retiene y recompensa a las personas por desempeñar roles y cumplir objetivos individuales y organizacionales. Pero este enfoque también se ha ido construyendo en función de las necesidades que se han ido identificando. Al respecto de la cultura se desarrollará detenidamente el tema más adelante, pero antes de ello es importante analizar, las diversas escuelas del comportamiento organizacional.

### **Escuelas del Comportamiento Organizacional**

Como se mencionó, en cada etapa histórica, según las necesidades de las organizaciones se han aplicado distintas formas de administrarlas con la finalidad de cumplir con las necesidades de la sociedad. Las escuelas del comportamiento organizacional son las formas en las que se conciben las relaciones humanas y productivas dentro de las empresas u instituciones. Existen tres grandes referentes o escuelas, que han determinado este campo de estudio y son:

**Escuela clásica:** se desarrolla en base a las necesidades de la sociedad industrial principalmente norteamericana. Pone énfasis en la producción en serie y ampliación de mercados; tienes una visión mecanicista del ser humano, sus estudios se basan en principios de ingeniería y de mecánica en la que el ser humano es considerado una pieza de la producción, parte de la fábrica en la que labora, por lo que la única motivación posible es la económica, el trabajador está ahí porque necesita el dinero, es lo único que lo hace mantenerse productivo. Las estructuras internas son verticales, existe un fuerte control en el desempeño de los trabajadores. Los estudios realizados apuntan a aumentar la producción y reducir el tiempo que se tardan los empleados en realizar la acción. Al ser una escuela prodirección, no existen procesos de comunicación, solo existen canales para ordenar.

Dentro de esta escuela se presentan varias teorías que marcan tendencias en su interior. Por un lado la Teoría de la Burocracia propuesta por Weber, la Teoría de la Organización Científica de Taylor y la Teoría de la Organización Formal de Fayol, cada una con sus particularidades.

**Burocracia:** esta es una propuesta de Weber basada en la racionalidad indispensable para el desarrollo de las sociedades. “la burocracia aparece como una institución central en el proceso de implantación del cálculo y la previsión y, por tanto, de exclusión de lo mágico o simplemente no racional.”<sup>61</sup> En ese sentido la burocracia es útil para tener un pensamiento homogéneo, lo que es una característica esencial de las sociedades modernas.

**Organización Científica del Trabajo:** su máximo representante es Taylor, si bien sus preceptos no fueron rigurosamente científicos, si puso las bases para la consolidación de una teoría. Se considera que la única motivación del empleado es económica, por lo que es el gerente el que debe determinar las tareas a realizarse. El taylorismo posee tres principios básicos: “1) La separación absoluta entre la programación del trabajo y su ejecución; 2) La medición del tiempo objetivamente

---

<sup>61</sup> LUCAS MARÍN, Antonio, La comunicación en la empresa y en las organizaciones. Bosch Casa Editorial S. A. 1997 Barcelona, pág. 47

necesario para ejecutar una tarea; 3) La determinación de un sistema de remuneraciones que estimule a los empleados a alcanzar el rendimiento considerado <<normal>>.”<sup>62</sup> Ha existido una profunda crítica a lo propuesto por Taylor por considerar al obrero como una máquina, como parte de los engranajes de la fábrica, entre otros preceptos.

Organización Formal: posterior a la segunda Revolución Industrial, se centran los intereses en la administración que en la fabricación. Su máximo exponente es Fayol. Para este autor existen 4 principios que determinan el éxito de las organizaciones. 1. jerarquía absoluta (la autoridad se divide a lo largo de la organización de tal forma que en los niveles más altos se tenga mayor poder y en las bases sea nula); 2. unidad de mando (solo se deben recibir órdenes de los superiores); 3. excepción (límites en la delegación de poder para resolver asuntos cotidianos) 4. superficie de control (nadie puede mandar sobre un número ilimitado de trabajadores) <sup>63</sup>

La escuela Clásica tiene una limitada visión de la psicología humana, situando al ser humano como un ente pasivo.

**Escuela de Relaciones Humanas:** Considera que el ser humano es un ser individual que se motiva socialmente, por lo que es necesario generar espacios de socialización que permitan mejorar la producción, “se intenta superar el reduccionismo economicista y tecnicista de las Teorías Clásicas con la consideración del sujeto productivo como ser social”<sup>64</sup>. Es incluyente en la toma de decisiones. Prima el interés superior del trabajador; se mantiene relaciones con mayor horizontalidad, promueve recursos para que las relaciones sociales sean satisfactorias al interior de la organización. Reconoce que el ser humano tiene otras motivaciones además de la económica por lo que es participativa. La comunicación permite la identificación y generación de motivaciones. En esta escuela se acepta la existencia de canales de comunicación, tanto formales como informales. Elton Mayo dedicó sus investigaciones a este tipo de administración y concluyó lo siguiente: “1. El trabajo

---

<sup>62</sup> *Ibíd.* Pág. 49

<sup>63</sup> *Ibíd.* Pág. 51g

<sup>64</sup> *Ibíd.* Pág. 53

es una actividad de grupo; 2. Los grupos informales tiene una gran importancia en los procesos productivos; 3. la valoración de la comunicación es algo necesario para entender lo que es una empresa; 4. Debe abandonarse el esquema economicista del hombre e insistir en la consideración del hombre como ser social.”<sup>65</sup>

Otros aportes en este enfoque son los de Maslow que plantea que el ser humano tiene unas necesidades jerarquizadas que deben ser satisfechas, las mismas que funcionan como motivaciones.

Por otra parte McGregor ha realizado una comparación entre lo propuesto por la Escuela Clásica y la de las Relaciones Humanas llegando a conceptualizar lo que se conoce como Teoría X y Teoría Y. La primera, la “teoría X” supone que el trabajo es inherentemente desagradable, la gente es perezosa y poco ambiciosa, los trabajadores prefieren la supervisión de cerca y evitar responsabilidades, el dinero es el incentivo principal, y los trabajadores tienen que ser coaccionados o sobornados”<sup>66</sup>. Por otra parte, la teoría Y por su parte “supone que la gente disfruta trabajando y el trabajo es algo tan natural como el juego, el reconocimiento y la realización de uno mismo es tan importante como el dinero, los empleados están comprometidos con su trabajo y saben autodirigirse y asumir responsabilidades, y los trabajadores muestran creatividad e ingenuidad cuando se le da la oportunidad”<sup>67</sup>. Estudios posteriores sobre todo en las organizaciones asiáticas llegan a determinar la existencia de una Teoría Z basada en principios culturales de esas sociedades. “La teoría Z es participativa y se basa en las relaciones humanas, pretende entender al trabajador como un ser integral que no puede separar su vida laboral de su vida personal, por ello invoca ciertas condiciones especiales como la confianza, el trabajo en equipo, el empleo de por vida, las relaciones personales estrechas y la toma de decisiones colectiva, todas ellas aplicadas en orden de obtener un mayor rendimiento del recurso humano y así conseguir mayor productividad empresarial, se trata de

---

<sup>65</sup> Ibid. Pág. 54

<sup>66</sup> <http://webs.ono.com/nachovaldes/lbrteoriaxy.htm>

<sup>67</sup> Idem.

crear una nueva filosofía empresarial humanista en la cual la compañía se encuentre comprometida con su gente.”<sup>68</sup>

**Escuela Sistémica:** es más participativa, ve a la organización como un sistema abierto que tiene que interrelacionarse para que funcione. Esta escuela pone énfasis en la organización como tal. La comunicación es el eje fundamental de la gestión ya que permite armar ejes de interacción entre los subsistemas que la conforman así como con el exterior. Con esta es la escuela se presenta mayor eficiencia y productividad dentro de las organizaciones, “desde la perspectiva de un sistema racional las organizaciones son colectivos orientados a conseguir fines relativamente específicos, exhibiendo una estructura social bastante formalizada”<sup>69</sup>

### **Cultura Organizacional**

Los enfoques sistémicos del comportamiento identifican la necesidad de estudiar y determinar las formas de relacionamiento y la influencia del entorno externo a las organizaciones. Tomando los preceptos de la sociología y antropología, a partir de mediados del a década de los 80 se empieza a hablar de la cultura organizacional o de la cultura de las organizaciones.

La cultura organizacional no está alejada del concepto social de la misma, para poder analizarla a profundidad es indispensable desarrollar esta categoría en la amplitud que implica puesto que además es un eje transversal de la comunicación desarrollo y la comunicación organizacional.

### **Cultura**

Históricamente el término cultura ha tenido diferentes acepciones y usos, noción de cultivo, cultivar la tierra para pasar posteriormente al cultivo del espíritu y la mente, esta visión ha hecho que se la relacione con la educación formal y la clase social a la que se pertenece. A pesar de que se han hecho muchos esfuerzos por cambiar esta

---

<sup>68</sup> <http://www.gestiopolis.com/canales/gerencial/articulos/26/teoriaz.htm>

<sup>69</sup> *Ibíd.* pág. 60

interpretación, se encuentra tan arraigada que resulta una tarea muy compleja. Sin embargo, la cultura es mucho más que eso, es la forma particular en que cada grupo social ve y entiende el mundo. “Es la trama de significados en fruición de la cual los seres humanos interpretan su existencia y experiencias, así mismo como conducen sus acciones en estructura social”<sup>70</sup>. La cultura es todo lo que se crea y da sentido a la vida humana, se define mediante la interacción con el medio, tanto físico como social. La cultura se transmite de un a otro, no se nace con el conocimiento cultural, es algo que se aprende y cada generación aporta con algo, por lo tanto es dinámica, está en constante cambio.

Todos los grupos sociales dentro de sus parámetros poseen elementos comunes, que son interpretados de forma distinta, por ejemplo los valores, entendidos como los estándares compartidos de lo es correcto, deseable y digno de respeto; los símbolos todas las cosas que expresan y evocan significados, pueden ser imágenes, objetos o sonidos. Creencias: son ideas sobre cómo el mundo opera, incluyen resúmenes del pasado, experiencias del presente y proyecciones de futuro.

Es vital el conocer estas características de las poblaciones con las que se va a trabajar en desarrollo, la idea es valorarla por lo que es, no tener una mirada museológica que pretenda mantenerla “pura” porque eso significaría su muerte, a demás se la estaría cosificando para venderla, como atractivo turístico por ejemplo, haciendo que pierda todo su valor simbólico transformándola en folklore.

La Escuela latinoamericana considera que el trabajo desde la cultura, que es histórica, es la principal vía de entrada para alcanzar el desarrollo, puesto que “para ser tal, está obligado a generar una intervención cultural que reconozca las diferencias y ponga en diálogo las heterogeneidades. Por su parte, la comunicación al suponer dialogo y participación, coloca su aporte en el corazón mismo de la construcción del desarrollo y con él del mismo ejercicio de formas de poder, como una acción de carácter estratégico

---

<sup>70</sup> CLIFFORD Geertz, American Antropologist, vol 59, 1957

que afecta prepositivamente las culturas políticas, el rol del Estado ya la misma democracia.”<sup>71</sup>

Una vez analizada la cultura como elemento constitutivo de la sociedad y del ser humano podemos centrar en el campo organizacional. “La cultura organizacional es el conjunto de percepciones, sentimientos, actitudes, hábitos, creencias, valores, tradiciones y formas de interacción dentro y entre los grupos existentes en todas las organizaciones.”<sup>72</sup>

Al igual que las sociedades, las organizaciones poseen valores y creencias que hacen de ella una estructura particular, rica y dinámica. Los valores determinan lo que es importante para una organización, son las ideas compartidas de cómo las cosas se realiza o se deben realizar. La cultura organizacional le permite a la organización adaptarse de mejor manera ante los cambios sociales que se presentan en su entorno, ofrecer valor agregado a sus productos o servicios y mantenerse vivas ante la competencia. Además al interactuar directamente con la sociedad puede responder mejor a las demandas que presenta.

Carlos Fernández Collado<sup>73</sup> dice que las manifestaciones de la cultura organizacional son cuatro:

- **Conceptual-simbólicas:** incluyen la filosofía organizacional es decir lo que la constituye explícitamente, su misión, objetivos, programas.
- **Conductuales:** comprenden el lenguaje, el comportamiento no verbal, el ritual y las diferentes formas de interacción que se dan dentro de la organización.
- **Estructurales:** están integradas por las políticas y procedimientos, las normas, el sistema de estatus interno y la estructura del poder.

---

<sup>71</sup> CONTRERAS, Adalid, Encuentros y desencuentros de la Comunicación, desarrollo y sociedad en: I Encuentro nacional y seminario latinoamericano de la comunicación. Memoria académica. Cochabamba 1999. UASB, pág

<sup>72</sup> <http://manuelgross.bligoo.com/content/view/222541/Definicion-y-caracteristicas-de-la-cultura-organizacional-actualizado.html>

<sup>73</sup> FERNÁNDEZ Collado, Carlos, La Comunicación en las organizaciones, Editorial Trillas, Quinta reimpresión, junio de 1999.

- **Materiales:** incluyen la tecnología, las instalaciones, el mobiliario y el equipo con que cuenta la organización.

Entre las funciones de la comunicación organizacional está precisamente el contribuir a la construcción, consolidación y conservación de una cultura organizacional fuerte.

Una cultura fuerte es aquella en la que sus miembros están involucrados unos con otros, la información es compartida y los mensajes son simples y poseen gran significación, circular libremente. Los valores y las creencias de la organización son compartidos y asumidos por todos. La organización posee un alto compromiso con lo que hace, ahorrando tiempo y esfuerzos al tener a todos los empleados alineados a un mismo objetivo común.

Ahora bien, así como una sociedad es distinta a otra por las características culturales que la conforma y por la forma en la que la construyen y reconstruyen los individuos que viven en ella, las organizaciones son micro-sociedades dentro de la sociedad que las cobija. “Hablar de de la cultura organizacional es considerar algunas instituciones u organizaciones como sociedades en miniatura.”<sup>74</sup>

En este sentido, la cultura organizacional es aquella que determina la forma de operar y entender las relaciones dentro de las organizaciones, al igual que en la sociedad en la que establece el comportamiento de sus integrantes, los modos de hacer las cosas, las técnicas y tecnología empleada para cumplir las metas y las formas en las que se transmiten la información y la comunicación. “La cultura organizacional es el conjunto de percepciones, sentimientos, actitudes, hábitos,

---

<sup>74</sup>LUCAS MARÍN, Antonio, La Comunicación en la Empresa y en las Organizaciones, Bosch Casa Editorial S.A. 1997, Barcelona pág. 72

creencias, valores, tradiciones y formas de interacción dentro y entre los grupos existentes en todas las organizaciones.”<sup>75</sup>

Adalberto Chiavenato, uno de los escritores brasileiros más reconocidos en el área de recursos humanos y administración de empresas, dice que la cultura organizacional es: "...un modo de vida, un sistema de creencias y valores, una forma aceptada de interacción y relaciones típicas de determinada organización."<sup>76</sup>

En términos generales, la cultura organizacional, es aquella que caracteriza a la organización y determina el accionar de las personas que la conforma; para su reproducción es esencial que existan modelos, formas y canales de comunicación claramente establecidos según los mecanismos de administración de cada institución o empresa. Estas distintas maneras de administrar una empresa o institución, también, están ligadas directamente con la forma en la que se entiende y aplica la cultura. A continuación se presenta un recorrido breve por los distintos enfoques desde los cuales se aborda la cultural.

### *Evolucionista*

Se entiende a la cultura desde la perspectiva de la ilustración donde el sentido evolucionista conlleva la creencia de un progreso universal e ilimitado del ser humano. Por tanto lo organizacional lleva implícita la idea de progreso, donde el cambio dentro y fuera de la organización es permanente y constante a través del tiempo y el espacio.

### *Difusionista*

---

<sup>75</sup><http://manuelgross.bligoo.com/content/view/222541/Definicion-y-caracteristicas-de-la-cultura-organizacional-actualizado.html>

<sup>76</sup> Administración de Recursos Humanos, Idalberto Chiavenato, Edición: 3ra, Año: 1998, McGraw-Hill de México, Páginas: 578.

La cultura particulariza cada una de las subculturas por medio de un conjunto de elementos comunes a través de la difusión de sus rasgos característicos lo que permiten configurar una identidad particular a los miembros de la organización.

#### Funcionalista

La cultura organizacional es el resultado de las funciones y necesidades internas y externas de la organización, producto de las influencias del entorno en la cual se desenvuelve el individuo.

#### Estructuralista

Para esta perspectiva, la cultura organizacional es un sistema de comunicaciones lingüísticas y de signos, a través de los cuales se relacionan los grupos formales e informales las diversas visiones de estos grupos deben ser estudiados puesto que podrían obstruir las estrategias de gerenciales.

#### Marxista

La cultura organizacional es correspondiente y compatible a las fuerzas productivas, con las relaciones sociales y los modos de producción.

#### Cultura Corporativa

La cultura se adapta a su entorno y se mantiene un proceso de intercambio constante con él. La cultura surge, es reforzada y transmitida mediante procesos de interacción en el grupo.

#### Humanista Radical

Entiende a la cultura como un conjunto complejo y multidisciplinario, heterogéneo y diferenciado que constituye la vida en común de los grupos sociales; las empresas

deben asegurarse de que sus prácticas internas sean compatibles con la cultura nacional haciéndose necesarios procesos de negociación.

Independientemente de cuál sea el enfoque que se utilice para entender la cultura, dentro de ella se pueden evidenciar tres niveles; el primero se encuentra en la parte física de la organización, la infraestructura, muebles, decoración y demás rasgos de su imagen institucional plasmada. Estos rasgos son fáciles de observar pero no necesariamente identifican a la cultura organizacional, interpretar la cultura organizacional solo con estos elementos resulta complejo puesto que no transmiten la esencia de la organización.

El segundo nivel es el de los valores o principios que rigen el comportamiento de los miembros de la organización, la forma de identificar este nivel, requiere, necesariamente un acercamiento más profundo y un dialogo con los miembros de la organización, puesto que son estos los únicos capaces de transmitir esta información.

El tercer nivel es el más profundo, representa la forma en la que los integrantes perciben, piensan, sienten y actúan en su organización. A este nivel se encuentra las costumbres, normas, políticas que se utilizan para solucionar conflictos, que en pasado fueron empelados y ahora son asumidas por los miembros de la organización sin cuestionamientos. Esto se denomina “supuestos inconcientes” y según Shein, tiene varias dimensiones:

- ***Relación de la cultura con el ambiente externo:*** refleja la relación de la empresa con la naturaleza y el ambiente externo; (...) Verifica los supuestos que la organización tiene con su misión principal en la sociedad (...) Verifica también, los ambiente importantes con los que tiene que mantener relación.
- ***Naturaleza de la verdad y de la realidad:*** son supuestos básicos, las reglas verbales y conductuales sobre la realidad, la verdad, el tiempo, el espacio, la propiedad que sirven de base para la toma de decisiones (...).
- ***Visión de la naturaleza humana:*** refleja la visión de hombre que la empresa posee. (...)

- **La naturaleza de la actividad humana:** refleja la concepción de trabajo y descanso, se refiere a lo que es asumido como propio de los seres humanos frente a su ambiente (...)
- **La naturaleza de las relaciones humanas:** se refiere a la manera percibida como correcta para que las personas se relacionen unas con otras (...).<sup>77</sup>

La construcción de la cultura organizacional siempre parte de lo que sus fundadores consideran como lo adecuado, lo que se debe hacer, siempre parte desde esa visión, la forma en la que se construye en el día a día puede ser la que varía, Stephen Robbins dice que “la cultura surge de tres maneras. En primer lugar, los fundadores contratan y retienen solo a los empleados que piensan y sienten como ellos. Segundo, los adoctrinan y socializan su forma de sentir y de pensar. Tercero, el comportamiento de los fundadores es un modelo de los papeles que alienta a los empleados para que se identifiquen con ellos y por ende internalice sus convicciones, valores y premisas.”<sup>78</sup>

Al igual que en la sociedad, la cultura necesita ser transmitida de un individuo a otro para que se mantenga viva, dentro de las organizaciones, tanto el departamento de Talento Humano, como los directivos y cada uno de los miembros de ella, son responsables de que cada nueva persona se sienta parte de la organización, entendiendo y practicando su cultura. Para mantener la cultura existen tres grandes factores<sup>79</sup>:

- **Selección:** se trata de identificar al personal más idóneo para formar parte de la organización, que posea los conocimientos requeridos para poder cumplir con el trabajo encomendado, pero además que el perfil personal del nuevo integrante se ajuste a los valores de la institución. Este proceso sirve también para que el aspirante conozca las características de su posible lugar de trabajo y pueda decidir sobre ello.
- **Dirección:** lo que los directivos dicen o hacen establece las normas y formas de comportamiento dentro de la organización, se determinan los límites de las relaciones entre jefes y empleados y los procedimientos para la toma de decisiones.

---

<sup>77</sup> GAN, Federico, et al, Manual de Recursos Humanos, Centaures del Desert. 2007, pág. 52, en: [http://books.google.com/books?id=xTaAvxr2yPQC&pg=PA52&dq=Schein+supuestos+inconcientes&hl=es&ei=o5A8TfXHAoKB8gbkk-CsCg&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCUQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/books?id=xTaAvxr2yPQC&pg=PA52&dq=Schein+supuestos+inconcientes&hl=es&ei=o5A8TfXHAoKB8gbkk-CsCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCUQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false)

<sup>78</sup> ROBBINS Stephen, Comportamiento Organizacional: teoría y práctica, décima edición, San Diego University, Pearson Educación, pág. 531

<sup>79</sup> *Ibíd.* Pág 531-533

- **Socialización:** aun cuando se haya elegido a los mejores trabajadores, los que se ajusten perfectamente a las características institucionales, es indispensable contar con un proceso de socialización que ponga las reglas claras. Esto permite a que los empleados se adapten, sepan como proceder, actuar y que lenguaje usar. Es así que la socialización tiene varias etapas, la previa a la llegada, el individuo conoce a la organización sin ser parte de ella; la etapa de encuentro, el empleado nuevo conoce la organización y evalúa si sus expectativas se enlazan con las de la empresa. Etapa de metamorfosis: el nuevo integrante cambia y se ajusta a lo que el grupo le exige para ser parte de él, generando así que este sujeto se comprometa con la institución y sus objetivos.

Para que estos procesos culturales se creen, mantengan, transmitan y proyecten, es indispensable contar con mecanismos de comunicación eficientes que trabajen tanto al interno de la organización, como hacia la sociedad, hacia sus públicos objetivos.

Tanto la cultura como el comportamiento son aspectos determinantes de cada una de las organizaciones, para que una institución sea eficiente necesita que todos sus colaboradores entiendan el objetivo, funcionen eficientemente, tengan prácticas similares y entiendan la realidad de la misma forma, en estos puntos radica la importancia de contar con una cultura fuerte y con un comportamiento organizacional coherente con sus prácticas.

### **Comunicación interna**

La comunicación interna es aquella que está orientada a atender las necesidades de los públicos internos de la organización, es decir de todos aquellos que la conforman. La existencia de redes, canales, procedimientos y formas de comunicación interna es lo que permite que la organización se mantenga oxigenada y viva, es, por decirlo así, el sistema nervioso de la organización.

La comunicación interna tiene por objetivo la difusión de información de todo tipo, permite que se conozca el ambiente en el cual se encuentra la institución, favorece a tener un ambiente laboral sano y facilita los procesos de innovación. “Uno de los puntos

más importantes en el ambiente laboral es la comunicación interna. Es la clave de la motivación, es lo que permite que la gente sienta que puede expresarse y que sus ideas serán escuchadas, valoradas, seguramente se sienta a gusto en su lugar de trabajo; generando una mayor fidelización de los empleados hacia la empresa, un mayor compromiso.”<sup>80</sup> Me parece que falta mucho qué decir de la comunicación interna, haces apenas una aproximación para entrar a analizar problemas como sobresaturación, rumores....

Sin embargo, una organización que difunde mucha información, no necesariamente es la mejor, si los canales se saturan, se pierde credibilidad. Lo ideal es difundir y generar canales de comunicación en los que los miembros de la organización sientan que son escuchados, que saben que sus planteamientos son atendidos.

Contar con una eficiente comunicación interna permite que desaparezcan los rumores, que se busquen soluciones colectivas a las problemáticas al estar todos los miembros al tanto de la problemática y sobre todo crear y mantener una cultura organizacional fuerte.

Si bien es cierto, los rumores son parte de los procesos de interacción social, si la comunicación interna está adecuadamente manejada, estos se disuelven sin generar mayores impactos. Sin embargo pueden ser destructivos. Estos se generan principalmente cuando:

- Falta información: cuando no se transmite cosas de interés de los trabajadores y estos no saben a ciencia cierta que está pasando.
- Falta de motivación e inseguridad en el ámbito laboral. Trabajadores poco motivados, con inestabilidad económica perciben la realidad de forma distinta por lo que son propensos a emitir rumores

---

<sup>80</sup> <http://www.gestiopolis.com/canales/derrhh/articulos/56/dci.htm>

- Conflictos entre departamentos. Se crean rumores en ambientes tensos y con estilos de dirección rigurosos o cuando existen tensiones competitivas entre los departamentos de la empresa.<sup>81</sup>

La comunicación interna fluye según el tipo de organigrama que se posea, en todo caso puede ser ascendente, desde los trabajadores hacia los directivos, o descendente, desde los directivos hacia sus empleados siguiendo el orden jerárquico. “Los diferentes estudios realizados respecto a la comunicación interna coinciden en que la mejor forma de comunicación descendente es la relación personal, seguida muy a la par de la utilización de soportes digitales y escritos.”<sup>82</sup>

### **Sistemas de Comunicación**

La comunicación interna se genera bajo la visión sistémica, es decir, es se la concibe como la articuladora de todas aquellas partes de organismo que interactúan juntas. Es ese sentido se concibe a la organización como un sistema abierto, que está conformado por subsistemas y en sí misma es subsistema de un sistema mayor, del sistema social en el que se desarrolla. Cada subsistema debe contar con redes de relación que permitan su cohesión y su vinculación al sistema del que son parte.

La comunicación, entonces es la que establece las redes de interrelación internas y externas, tanto de ingreso como de salida. Estas redes cruzan transversalmente la organización y vinculan a los públicos internos con ella. “En una Red Informal no sólo no cuenta el organigrama, sino que incluso, de modo solapado, emerge otra jerarquía, una jerarquía "paralela".”<sup>83</sup>

Las redes están conformadas a su vez, por canales tanto de ingreso como de salida de información, además de los que favorecen la interacción y que permiten articular todo el

---

<sup>81</sup> DEL POZO Marisa, “Identidad y cultura en la comunicación interna: herramientas estratégicas en los mercados internacionales” en LOSADA DÍAS, José Gestión de la comunicación en las Organizaciones. Ariel Comunicación, primera edición España 2004, Pág. 264.

<sup>82</sup> <http://www.rppnet.com.ar/comunicacioninterna.htm>

<sup>83</sup> <http://www.gestiopolis.com/canales/gerencial/articulos/39/redes.htm>

proceso de gestión de la información y por lo tanto las vinculaciones entre los distintos actores. “Los Canales de Comunicación Informales responden a una Red Informal y no son planeados. Si bien es cierto que las Redes Informales no son ajenas a la comunicación formal (...), desbordan la estructura de la organización y abren canales alternativos por donde hacer circular su propia información. La Red Informal no sólo interpreta y reinterpreta la información "oficial" (cuando la hubiere), sino que además produce su propia información "no oficial””<sup>84</sup>.

Los mensajes que se transmiten por los canales de comunicación tienen una direccionalidad, a ese sentido en el que se emiten, se le conoce como flujos, estos se establecen de acuerdo al tipo de relación que se tenga entre los miembros de la organización.

### **Comunicación Externa**

Por su parte, la comunicación externa es la que trabaja directamente con sus públicos externos, con sus clientes, con los beneficiarios de las acciones que emprende, medios de comunicación o con todas aquellas instancias que no forman parte de la institución pero con las que es necesario relacionarse. “La comunicación exterior de una empresa es el conjunto de actividades generadoras de mensajes dirigidos a crear, mantener o mejorar la relación con los diferentes públicos objetivo del negocio, así como a proyectar una imagen favorable de la compañía o promover actividades, productos y servicios.”<sup>85</sup>

La comunicación externa tiene que ver con los mecanismos de difusión de las acciones que la organización realiza, es lo que se muestra a la gente, a los beneficiarios o clientes. Se pueden generar estrategias de comunicación externas que posicionen a una organización en la sociedad, pero para que realmente se mantenga una recordación de su acción y una preferencia, se requiere tener una coherencia entre lo que se dice y lo que se hace al interior, con la imagen institucional que es y la que proyecta, con la forma

---

<sup>84</sup> ídem

<sup>85</sup> <http://anamoralesrosas.blogspot.com/2009/09/comunicacion-externa-y-sus-funciones.html>

que la que atiende al público, en como se relaciona con los medios de comunicación y con sus contrapartes. Todo lo que dice o hace genera una idea que se constituye en la forma en la que la población en general entienden al la organización.

Lo que se diga a través de los canales externos es lo que la sociedad espera encontrar al momento de relacionarse con ella. Si bien es cierto que el área de comunicación y relaciones públicas son los encargados de difundir externamente lo que pasa en la institución, de forma oficial y sistemática, cada integrante de la misma puede es transmisor de información hacia el exterior. “la imagen que transmite la organización a la sociedad condicionará la satisfacción de ciertas necesidades de status y prestigio de sus empleados. Cuando la persona trabaja en una empresa sólida, importante, preocupada por los problemas sociales y que transmite una buena imagen social; en cierta medida se siente también realizada en su consideración social, incrementándose asimismo su sentimiento de pertenencia”<sup>86</sup>

### **Imagen Institucional**

La imagen institucional o corporativa, tiene que ver con la proyección que hace la misma de lo que pasa en su interior. “Es el conjunto de creencias y asociaciones que poseen los públicos que reciben comunicaciones directas o indirectas de personas, productos, servicios, marcas, empresas o instituciones”<sup>87</sup>

Con lo dicho se puede deducir que la imagen no es solamente los colores y el logotipo, sino que engloba todos los aspectos que la conforman como visión, misión, principios, acciones, gestión, etc.

---

<sup>86</sup> <http://ciberconta.unizar.es/Leccion/comui/100.HTM>

<sup>87</sup> <http://www.slideshare.net/mincus2/imagen-institucional>

## CAPÍTULO 2: CONTEXTO NACIONAL

### **Institucionalidad del Estado: un nuevo modelo**

Como hemos visto, los modelos de desarrollo que se han implementado en América Latina han generado una profundización de la pobreza en la región. El modelo de sustitución de las importaciones había fracasado; para finales de los años ochenta se venían desmoronando algunos paradigmas ideológicos que, impulsados por los países del primer mundo, obligaban a los gobernantes de la región a asumir un nuevo modelo económico.

El neoliberalismo, es un modelo económico que defiende el libre mercado, es tecnocrático y actúa sobre la macroeconomía, entre sus preceptos principales están: la supresión de las fronteras para el capital, privatizar los servicios públicos, desregularización del mercado laboral y por consiguiente reducción a lo mínimo la intervención estatal en materia económica y social. Por presión de los organismos de financiamiento internacional, la región se vio obligada a ir asumiendo la doctrina económica con la finalidad de no quedarse aislados del mercado global.

En 1989 nace el “«Consenso de Washington», donde se trató de formular un listado de medidas de política económica para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales (...) a la hora de valorar los avances en materia económica de los primeros al pedir ayuda a los segundos.”<sup>88</sup> Este documento pretendía realizar un “diagnóstico de la crisis de los países latinoamericanos, que habían aplicado las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, las recomendaciones de políticas económicas a aplicar a corto plazo y las recomendaciones de políticas de reforma estructural”<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> CASILDA BÉJAR Ramón, América Latina y el Consenso de Washington, BOLETÍN ECONÓMICO DE ICE N° 2803 en:  
[http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America\\_Latina\\_y\\_el\\_consenso\\_de\\_Washington.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf)

<sup>89</sup> <http://www.eumed.net/tesis/alhc/21.htm>

En base a estas recomendaciones se inicio un sistemático desmantelamiento del rol regulador, planificador y controlador del Estado. En el Ecuador, al igual que en muchos otros países se generó una profunda crisis de la institucionalidad, marcada por altos niveles de ineficiencia, naturalización de la corrupción; poca atención a lo social la creciente deuda externa que era cancelada poniendo el en riesgo a la población. En la ciudadanía rechazaba todo lo proveniente de la llamada “clase política”, los niveles de mayor efervescencia social se dieron durante la caída de los gobiernos. Jamil Mahuad fue destituido por la profunda crisis económica y el salvataje bancario, provocado por seguir, al pie de la letra, lo propuesto por el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones financieras, sobre todo norteamericanas.

El Gobierno de Lucio Gutiérrez nació con la esperanza de cambio estructural de modelo y superar la profunda crisis económica en la que atravesaba el país, contaba con el apoyo de uno de las organizaciones sociales más poderosas del Ecuador, el Movimiento Indígena, que rápidamente se desilusionó y le retiró su apoyo, puesto que el gobernante se declaro el mejor aleado de los Estados Unidos. Los altos niveles de corrupción, el secuestro de la justicia, y el retorno de Abdalá Bucaram, también derrocado, fueron los elementos detonantes de la articulación social que terminó con la caída de ese gobierno.

El Movimiento Forajido puso en la palestra pública a figuras que iniciarían la disputa política por alcanzar la presidencia y reestructurar el país. Es así que nace Alianza País, Patria Altiva y Soberana encabezada por su máximo representante, Rafael Correa. Entre sus propuestas de campaña estaba el llevar al país hacia un nuevo modelo de desarrollo desde la visión del socialismo del siglo XXI y la reforma profunda del estado que le devuelva su rol. Se desarrolla el Plan Nacional del Buen Vivir, PNBV, como documento guía de la política estatal, el mismo que tiene varias actualizaciones.

La Asamblea Nacional Constituyente, convocada para replantear el marco jurídico, propuso un nuevo modelo de Estado con cinco poderes, con mayor eficiencia en la gestión y evitando la duplicidad de funciones de varias instancias. El PNVB 2009-2013 plantea entre sus objetivos primordiales construir un Estado Democrático para el Buen Vivir “Construimos un Estado cercano y amigable que planifica y coordina sus acciones de manera descentralizada y desconcentrada. Promovemos la inversión pública para

alcanzar la satisfacción de las necesidades humanas con servicios públicos de calidad. Se trata de construir la sociedad del buen vivir en la cual se reconozca las diversidades y se vele por el cumplimiento de los derechos ciudadanos.”<sup>90</sup>

La creación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, inicia un intenso proceso por reorganizar el sector público y diseñar el Plan Nacional del Buen Vivir, con la finalidad de tener un caminar ordenado, que los recursos se inviertan de forma adecuada y que todas las acciones del Estado tanto nacional como seccional apunten a cumplir los objetivos nacionales.

“La reforma democrática del Estado parte de la premisa de que una nueva estrategia de desarrollo requiere de un nuevo modelo de Estado y de la recuperación de su dimensión pública, lo que exige cambios en la gobernanza estatal a fin de posibilitar la democratización y la eficiencia de la administración pública.”<sup>91</sup>

En este afán de mejorar la gestión ha implicado una serie de reformas al interior de las instituciones que permita la modernización de su accionar, descentralizado, que permita la rendición de cuentas y la participación ciudadana. La elaboración de la nueva constitución aporta elementos decisores para la reforma y la participación. “Bajo estas directrices, impulsa el proceso de desconcentración de la Función Ejecutiva generando un nuevo sistema de gestión territorial, articulando las políticas públicas de los gobiernos seccionales con los objetivos del desarrollo nacional. Para ello, ha sustentado técnicamente la regionalización del país en siete zonas de planificación”<sup>92</sup>

Este nuevo modelo reduce las instancias para hacerlo más eficiente, sin duplicar funciones, así lo consagra la Constitución del 2008:

- Recuperación y fortalecimiento de un nuevo Estado soberano para la ciudadanía.
- Construcción de un régimen de desarrollo para la igualdad y el buen vivir.

---

<sup>90</sup> <http://plan.senplades.gov.ec/web/guest/objetivo-12>

<sup>91</sup> [http://www.senplades.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=24&Itemid=39](http://www.senplades.gov.ec/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=24&Itemid=39)

<sup>92</sup> idem

- Constitución de un Estado Constitucional de Derechos y justicia.
- Organización del poder en cinco funciones estatales: ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de transparencia y control social.
- Democratización y recuperación del sistema político
- Nueva organización territorial para la descentralización y las autonomías.<sup>93</sup>

La configuración del Estado ha generado de mayores capacidades de gestión, control y planificación. La organización del ejecutivo cuenta con siete sectores de coordinación y se han planteado reformas en todos ellos. Se ha eliminado la discrecionalidad de la estructura de los ministerios de tal forma que se estructuren de forma coherente y funcional. El Anexo 1 muestra la estructura actual de la función ejecutiva.

Las Carteras de Estado también han entrado en un profundo proceso de transformación, que permita homologar sus estructuras orgánicas con la finalidad de clarificar sus roles. “con el objeto de racionalizar y ordenar las unidades administrativas, jurídicas y de planificación en las entidades sectoriales se expidió el decreto 195 que homologa las estructuras funcionales básicas de todas las carteras de estado sin perder de vista cada una de sus particularidades.”<sup>94</sup>

Se ha trabajado por el mejoramiento de cada función del Estado, se ha pensado en rediseño de la organización territorial aportando a la creación de una estructura descentralizada y desconcentrada. “Con esta reforma se apunta a mejorar la vida democrática de la sociedad y a hacer más eficiente la tarea del Estado, mejorando significativamente la compleja articulación entre los diferentes niveles administrativos y de gobierno.”<sup>95</sup>

Aún hace falta poner en marcha las zonas de planificación, sin embargo se han dado grandes pasos para devolverle el rol al Estado.

---

<sup>93</sup> SENPLADES, Reforma Democrática del Estado, Rediseño de la función Ejecutiva: de las características del Estado y su modelo de Gestión, y del a organización territorial. Pág. 12

<sup>94</sup> Idem pág. 20

<sup>95</sup> Idem pág. 24

## Ministerio del Ambiente

El Ministerio del Ambiente es la entidad encargada de diseñar políticas nacionales y velar por el bienestar de los ecosistemas del país en general. Según el Libro I de Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria, la misión del Ministerio del Ambiente es: “Dirigir la gestión ambiental, a través de políticas, normas e instrumentos de fomento y control, para lograr el uso sustentable y la conservación del capital natural del Ecuador, asegurar el derecho de sus habitantes a vivir en un ambiente sano y apoyar la competitividad del país.”<sup>96</sup> Con base en el mismo documento, la visión de esta Cartera de Estado es: “Ser la autoridad ambiental nacional sólida, líder del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, con un equipo humano comprometido con la excelencia, que guíe con transparencia y efectividad al Ecuador hacia el desarrollo sustentable.”<sup>97</sup>

El trabajo se centra en el cumplimiento de seis objetivos estratégicos que apuntan al cumplimiento de la normativa legal vigente, conservación, prevención de deterioro ambiental y manejo sustentable de los recursos:

1. *“Conservar y utilizar sustentablemente la biodiversidad, respetando la multiculturalidad y los conocimientos ancestrales.*
2. *Prevenir la contaminación, mantener y recuperar la calidad ambiental*
3. *Mantener y mejorar la cantidad y calidad del agua, manejando sustentablemente las cuencas hidrográficas.*
4. *Reducir el riesgo ambiental y la vulnerabilidad de los ecosistemas*
5. *Integrar sectorial, administrativa y territorialmente la gestión ambiental nacional local.*
6. *Administrar y manejar sustentablemente los recursos costeros*<sup>98</sup>

Esto apunta a constituir al Ecuador en un país que mantiene su biodiversidad de una forma sustentable, mejorando la calidad ambiental; a través del cumplimiento de la normativa ambiental en cumplimiento de su rol de autoridad ambiental.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> [www.miliarium.com/paginas/leyes/internacional/Ecuador/.../LibroI.doc](http://www.miliarium.com/paginas/leyes/internacional/Ecuador/.../LibroI.doc)

<sup>97</sup> idem

<sup>98</sup> <http://www.ambiente.gov.ec/contenido.php?cd=2>

<sup>99</sup> idem

Como se ha dicho anteriormente, el Ministerio del Ambiente, MAE, ha iniciado un proceso de modernización que le permita alcanzar sus metas de una forma eficiente. Desde noviembre del 2008 mediante Acuerdo Ministerial se aprueba el estatuto en el cual se establece que la gestión se desarrollará por procesos. Esta nueva estructura le permite trabajar de una forma desconcentrada. Esta estructura está formada por cuatro procesos: PROCESOS GOBERNANTES, AGREGADORES DE VALOR, HABILITANTES DE ASESORIA y HABILITANTES DE APOYO; además de los procesos descentralizados que son principalmente las direcciones zonales y provinciales.<sup>100</sup>

Esta estructura es la que le permite contar con los elementos y los mecanismos para el cumplimiento de sus objetivos, misión y visión. Según sus preceptos internos el Ministerio, cree en la participación de todos los actores involucrados en la gestión ambiental, por lo que impulsa un trabajo coordinado y cotidiano, contribuyendo a consolidar la capacidad del Estado y de los gobiernos locales en el manejo del tema ambiental. Cree que el trabajo comprometido de diversos sectores creará las condiciones necesarias para que la gestión ambiental se realice con criterios de democracia y descentralización.

El Ministerio es la entidad encargada de la recopilación, análisis y procesamiento de la información de carácter ambiental, que permita la educación a la población sobre las riquezas que posee el Ecuador, así como también de las mejores formas para su conservación.

Posee un modelo de gestión basado en procesos de mejora continua que se ajustan a la propuesta de modernización y eficiencia del Estado. Así también su estructura se ajusta a lo planteado por las disposiciones de homologación para los Ministerios con niveles de desconcentración y descentralización según el caso, el esquema orgánico funcional se puede revisar en el Anexo 2.

---

<sup>100</sup> <http://www.ambiente.gov.ec/contenido.php?cd=4>

## **Historia Institucional<sup>101</sup>**

El Ministerio del Ambiente fue creado mediante decreto presidencial el 4 de octubre de 1996 y desde ese año hasta la actualidad ha sufrido una serie de modificaciones y fusiones que le han permitido adquirir experiencia y ampliar su campo de acción.

La institución que se encargaba de la preservación ambiental, antes de la creación de esta cartera, era el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre, INEFAN, adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Durante el gobierno de Mahuad se dicta el Decreto Ejecutivo No. 505, de enero 22 de 1999, publicado en el Registro Oficial No. 118 en el que se establece la fusión de las dos instituciones, entregándole al MAE la competencia de preservar las áreas protegidas del país.

De acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 26 y siguiendo lo dispuesto en la publicación del registro oficial No. 3 del 26 de enero, el Ministerio de Turismo y Ambiente se fusionan en una sola entidad. Con la derogación de este Decreto se separan las Carteras de Turismo y Ambiente, obteniendo, cada quien, independencia jurídica, financiera y administrativa. Desde ese entonces el Ministerio del Ambiente viene cumpliendo sus funciones según lo dispuesto en las leyes y normativa vigente.

### **Contexto Económico: un modelo extractivo**

Históricamente, el Ecuador ha basado su economía en la explotación de sus recursos naturales, incluso desde tiempos precolombinos se registra una insipiente actividad minera. Las primitivas culturas asentadas en lo que ahora es el territorio ecuatoriano vivían de la explotación de los recursos que les brindaba la naturaleza, recolectaban frutos, cazaban, pescaban y extraían minerales para la fabricación de utensilios, herramientas y armas. Es ampliamente estudiada la utilización de minerales como la obsidiana y el pedernal para elaborar puntas de flecha, buriles y raspadores por los primitivos cazadores-recolectores paleolíticos. En el sector de Mullumica, en la estribaciones del cerro Puntas, cerca de la ciudad de Quito, se han encontrado un gran

---

<sup>101</sup> Basado en la información obtenida de la página Web institucional [www.ambiente.gob.ec](http://www.ambiente.gob.ec)

flujo de obsidiana del cual los primeros habitantes del Valle de Tumbaco (la denominada cultura Inga) obtuvieron materia prima para sus herramientas, quizás se podría considerar a este como el más antiguo vestigio del inicio de la explotación minera en nuestro país.

Las Culturas precolombinas aprovecharon los metales preciosos como el oro y la plata para la fabricación de objetos suntuarios y espirituales e incluso de intercambio comercial. Estos minerales eran obtenidos, principalmente, en ríos y vetas encontradas en cuevas y socavones de roca; algunos de los sitios de tradicional extracción minera han sido relacionados con la explotación de aquella época. Son muy conocidos los socavones de plata como Pilzhum, Malal y Sigchos.

Un relato realizado en el libro “Leyendas incaicas-Kora”, publicado en 1923 por Juan E. Durand<sup>102</sup>, menciona que en los bailes ceremoniales de coronación del Inca Huayna Cápac los representantes del “chinchasuyo” (Quitus y Cañaris) regalaron al Inca “esmeraldas de Manta y dijes de oro de Zaruma y Chinchipe”, lo que denota que antes de la llegada de los españoles las minas de Zaruma eran conocidas y explotadas por los pueblos precolombinos.<sup>103</sup>

Con la conquista española se incentiva la extracción de materiales preciosos que alimentaban los tesoros de la corona, la codicia fue el incentivo inicial del español y el oro el gran objetivo de las empresas conquistadoras. “Porque fue el oro el supremo objetivo de la conquista del Perú. No debe sorprender, pues, que tan pronto se estableciera el español en territorio quiteño se ocupase en buscar aquellas minas de las cuales se había obtenido el fabuloso rescate de Atahualpa”<sup>104</sup> Los antiguos sitios de explotación precolombina son reubicados por los españoles y se producen asentamientos

---

<sup>102</sup> según el autor “los acontecimientos relatados y las fechas en que se desenvuelven han sido tomados, sin sufrir la menor alteración, de un expediente de 107 folios, iniciado en el Cuzco en 1539 y concluido, mejor dicho abandonado, en Huánuco, dos años después; el que es, sin duda, uno de los procesos judiciales más antiguos de los que iniciaron los españoles”

<sup>103</sup> JARAMILLO Alvarado Pío, Historia de Loja y su provincia, en <http://www.vivazaruma.com/mineria-en-zaruma/30-el-cerro-de-oro-de-zaruma>

<sup>104</sup> ESTRADA Julio, “La economía durante la colonia” en Historia del Ecuador, Salvat Editores, 1980, Tomo IV, pag. 98.

humanos en sus alrededores; Nambija, Zaruma y el río Santa Bárbara son explotados intensamente durante el siglo XVI.

*Los lavaderos del río Santa Bárbara fueron los primeros en explotarse, junto con las minas vecinas del Azuay; se dice que en 1544 produjeron más de 30.000 pesos. (...) el licenciado Salazar de Villasante hizo trabajar en las minas a los indios puruaes “voluntarios”, y según el sacaron 10.000 pesos en oro. Pero cuando llegó el presidente Santillan, muy poco después (1565), ordenó que se suspendiera su labor. Las minas de Zamora, Logroño y Sevilla de Oro tuvieron una vida algo más larga; la de Zamora se explotó por lo menos hasta 1576, cuando los quintos de oro constituían el ingreso casi único de las cajas reales. Pero también decayó la producción en Oriente con la reducción del vecindario de aquellas poblaciones. Las minas de Zaruma se trabajaban aún en 1558. Desde ese año hasta 1564 se ingresaron, en la Casa de Fundición de Quito, 167.325 pesos de oro y 437 marcos de plata procedentes de esas minas y de la de Popayán, que eran las más ricas.*<sup>105</sup>

Pese a la incuantificable cantidad de lingotes de oro y joyas que llegaron a Europa proveniente de Ecuador, no se puede considerar que en esta etapa la economía nacional hay estado basada en actividades extractivas.

Durante la colonia se explotó las minas conocidas desde tiempos preincaicos principalmente en la zona austral de actual territorio ecuatoriano: en Loja, Zamora, Chinchipe, Zaruma, Portovelo, entre otras. La gran actividad minera que se desarrolló paralelamente con el inicio de colonización española, quedó plasmada en los documentos legales de esta época así como en los relatos realizados por los cronistas de indias; un ejemplo de esto son los escritos realizados por Jiménez de la Espada en sus “Relaciones Geográficas” en el que describe el descubrimiento y explotación de las minas en la zona de Zaruma y el río Santa Bárbara en 1586 por parte del Capitán Rodrigo de Arcos, Alcalde ordinario de Loja y Teniente del asiento de Zaruma o el testimonio anónimo realizado en 1592, ante el Consejo Real de Indias, según el cual

*El asiento destas minas de oro es un pedazo de tierra la mejor y más rica que hay hasta llegar al Cerro de Potosí, por ser riquísimas las vetas de oro que corren y van a cuatro y seis leguas y más y menos, y está ruzado y atravesado dellas, de donde se ha sacado y sepuede sacar millones de años grandísima riqueza e oro, y en cada uno de muchos años sehan sacado a más de docientos*

---

<sup>105</sup> ESTRADA Julio, op cit

*mil pesos, y a Su Magestad le ha valido sólo los quintos reales en cada uno dellos, pasados de cuarenta mil pesos (...) Habrá como treinta ingenios en que continuamente se suele moler los metales de oro que de las dichas minas se sacan, cada uno de los cuales tiene siete y ocho mazos de hierro que suben y bajan a dar golpe con ellos hasta los moler como harina, con artificio de una rueda grande que la hace andar el agua a manera de batán, sin trabajo de mula ni caballo ni otra cosa.*<sup>106</sup>

La actividad minera que tan buen desarrollo tuvo inicialmente, al poco tiempo decayó y casi desapareció debido a la explotación antitécnica y indiscriminada que sufrió; los indígenas fueron utilizados como mano de obra y sometidos a condiciones inhumanas de trabajo, sin descanso ni alimento, comida o vestimenta a tal punto que la población nativa, asentada en las provincias de El Oro, Azuay y Loja, que trabajaban bajo el sistema de la mita, a finales del siglo XVI había sido significativamente diezmada

*En el tiempo que yo estuve en la dicha ciudad de Zamora, era la más rica de oro que había en todo el Perú, y los vecinos y encomenderos de indios y soldados eran muy ricos y gastaban espléndidamente, pareciéndoles que aquella riqueza no se les podría acabar; y fuera ello así, si no se les fuera acabando los naturales, que, por no saberlos conservar, vinieron en tanta disminución los indios, que los encomenderos y mineros no pudieron seguir las minas; y así les fue forzoso dejar la ciudad y salirse a vivir a Loja y Cuenca y dejar despoblada a Zamora y muchas minas.*<sup>107</sup>

En esta misma obra Tardieu dice “La sed de lucro de los mineros, vizcaínos y navarros en su mayoría, les lleva a cometer excesos en el uso de la mano de obra que condena una de las relaciones anónimas. De creer al autor, los encomenderos habrían "consumido" en las diferentes faenas de las minas a más de 20 000 indios, con la ayuda de diferentes enfermedades como viruela, sarampión y cámaras de sangre”.<sup>108</sup>

Los encomenderos de la zona solicitaban a las autoridades urgentemente se asigne más trabajadores para las minas, de aquellos denominados “peñaidillos”, recogidos de todo

---

<sup>106</sup> JARAMILLO Alvarado Pío, Historia de Loja y su provincia, en <http://www.vivazaruma.com/mineria-en-zaruma/32-la-industria-minera-espa-en-1586>

<sup>107</sup> TARDIEU Jean-Pierre, El Negro en la Real Audiencia de Quito, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2006, pág. 142

<sup>108</sup> TARDIEU Jean-Pierre, ob cit, pag. 141

el callejón interandino (desde Otavalo hasta Cuenca) o esclavos negros importados de Panamá, que podrían soportar de mejor manera el exigente trabajo minero.

Al parecer las demandas de los encomenderos no tuvieron acogida a tal punto que esta actividad decayó considerablemente, es así que, para 1695 se suspendió la Caja Real de Loja por haberse acabado todos los minerales del oro de Zaruma; “Antonio de Ulloa anotó en 1748 la decadencia de las minas: Descaecieron las labores de las minas de Zaruma, porque empezó a olvidarse allí el arte de beneficiar los metales y faltó la aplicación en las gentes para dedicarse en ello, y al mismo tiempo fue experimentando su decadencia toda la provincia; y sin faltarle aquella fertilidad y abundancia que siempre gozó como propia de su clima, fue apagándose la suntuosidad de tal suerte, que ya el presente no es sombra de lo que fue ni luce en ella aquella riqueza de que antes hacía ostentación”<sup>109</sup>

La estructura socio-economiza de la Real Audiencia de Quito estaba determinada por la dependencia de las exigencias de expansión de la economía española, que no permitió el desarrollo de una primitiva industria, sino la consolidación de un gran latifundio sustentado en la explotación inhumana de las culturas indígenas, en la sierra y el nacimiento de una incipiente actividad comercial y financiera que diera lugar a la formación de una naciente burguesía, especialmente asentada en la costa, ansiosa de consolidar su poder y su riqueza.

La actividad extractiva pierde interés durante la época colonial, a pesar de que la explotación en las minas del sur del país no han cesado hasta nuestros días, no existe datos importantes de actividad minera durante los siglos XVII, XVIII y XIX debido, básicamente, al debilitamiento de la mano de obra indígena para la explotación y por ser un rubro que no representaba un atractivo económico para los intereses de las autoridades coloniales que buscaban consolidar ese gran latifundio e impulsar la producción de textiles y su exportación al Perú y Panamá desde Guayaquil.

---

<sup>109</sup> TARDIEU Jean-Pierre, ob cit, pag. 150

La intensiva explotación minera realizada en los primeros años de la colonia se produjeron graves daños en la población y el medio ambiente; se calcula que alrededor de 20.00 indígenas murieron en las minas de Zaruma en el auge de explotación en la época colonial. La urgente necesidad de mantener la mano de obra cerca a las minas produjeron un acelerado proceso de urbanización de donde surgieron pueblos y ciudades alrededor de los sitios extractivos, tal es el caso de Zaruma y Portovelo, que a su vez presionaron aún más sobre el ambiente por la consecuente tala de bosques nativos para obtener productos maderables para construcción de viviendas, fabricación de herramientas, instalación de pozos para las minas y chancadoras; sembríos sobre explotados para mantener la cada vez más creciente población y transformación de los bosques en pastizales para alimentar a mulas y caballos que transportaban el mineral; utilización del agua para el procesamiento de los minerales que a su vez resultaba altamente contaminada por la utilización elementos nocivos para humanos y animales, por ejemplo el mercurio, metal pesado, que permitía extraer los metales preciosos más rápidamente que por el proceso de fundición.

La independencia de la corona española y la consecuente formación de las repúblicas latinoamericanas coincidieron, y fueron una consecuencia, de un nuevo orden económico y político mundial. Inglaterra impulsada por una creciente revolución industrial expandía sus intereses por todo el mundo y los nacientes países liberados de España eran tierra fértil para sus intereses. Los primeros años del Ecuador y casi toda su vida republicana, estuvo marcado por la lucha por el poder económico y político de los dos grupos formados en la colonia: la aristocracia terrateniente de la sierra y la burguesía comercial de la costa.

El sistema latifundista continuo siendo el modelo económico del nuevo país, sin embargo la expansión del sistema capitalista liderado por Inglaterra impulso el fortalecimiento y liderazgo de los comerciantes guayaquileños. Inglaterra expandió su dominio y capitales a todo el mundo y Ecuador no fue la excepción: “Inglaterra buscaba irradiar su poder en todo el mundo, bajo múltiples y variadas formas como: préstamos atados, convenios comerciales, obligación de trasladar las mercancías que Inglaterra compraba y vendía en barcos de su bandera, la implantación del régimen del patrón de

oro (...) Así se explica el establecimiento de : - Banco Anglo Ecuatoriano en 1884, que importó 400.000 sucres en monedas de plata, o sea la mayor parte de su capital pagado; - El Tratado de Amistad, Comercio y Navegación suscrito en 1886; el Acuerdo de Caballeros firmado en noviembre de 1887 por exportadores e importadores y ciertos bancos del país para mantener el tipo de cambio por giros a la vista (...) – participación inglesa en la explotación de las minas de oro de Portovelo; - explotación de petróleo en la península de Santa Elena por la Compañía inglesa Oil Company of Ecuador”<sup>110</sup>

Como se deduce claramente, los intereses británicos – y luego norteamericanos – en aprovechar económicamente los recursos naturales ecuatorianos involucra todos los ámbitos productivos y las actividades extractivas no son la excepción; tuvieron un gran interés de explotar el oro de Zaruma mediante el financiamiento, en 1880, de la compañía ecuatoriana-chilena Great Zaruma Gold Mining Company Limited con un capital de 250.000 libras para explotar las minas del Sexmo, Portovelo, Mina Grande, Jorupe, Bomba de Vizcaya, Bomba de Pacchapamba, Toscón Blanco y Curipamba; sin embargo los intentos por desarrollar la industria minera fracasaron por mala administración, hasta que en 1896 la compañía es vendida a la South American Development Company (SADCO), empresa que explota con “solvencia de capital y tecnología” el oro del cantón Zaruma hasta 1950. Luego de liquidada esta empresa se realiza un intento por crear una compañía nacional, que opera hasta 1977, pero que nunca un desarrollo eficiente económicamente, desde esa época hasta la actualidad se sigue explotando las minas en la región de forma artesanal y antitécnica, por falta de capital y maquinaria adecuada para la extracción a profundidad.<sup>111</sup> Esta explotación artesanal, quizá, causa más daño ambiental y social que la explotación industrial, porque en la mayoría de los casos lo hacen en forma totalmente antitécnica y sin ningún criterio, perforando la tierra indiscriminadamente, convirtiéndose en una bomba de tiempo y la posible sepultura de los propios mineros y sus familias.

La Revolución Liberal en sus intentos por consolidar el capitalismo como modelo económico hegemónico, considera a la industria extractiva como la forma de llegar al

---

<sup>110</sup> MONCADA José, Análisis Socioeconómico de la Independencia al Auge Exportador.

<sup>111</sup> ZARUMA Municipio de, El Estado Ecuatoriano y el Oro de Zaruma en: <http://www.vivazaruma.com/mineria-en-zaruma/34-el-estado-ecuadoriano-y-el-oro-de-zaruma>

ansiado progreso; aceptada la premisa de que el extractivismo era el mejor y más rápido camino hacia el primer mundo, se empezaron a diseñar políticas que permitan la modernización del Estado en pos de una sólida economía acumulativa. Sin lugar a dudas es con el descubrimiento de reservas petroleras lo que permite que el modelo se consolide.

Se considera que la época petrolera en el país se inicia en la década de los 60, sin embargo desde inicio del siglo XX ya se habían hecho importantes descubrimientos en esta materia e incluso entregado concesiones a empresas extranjeras. Es así que la primera concesión petrolera en el Ecuador fue otorgada en 1878 a la empresa M.G. Mier and Company; a esta compañía se le concedieron los derechos exclusivos de explotación de los hidrocarburos encontrados en la península de Santa Elena. Desde este hecho hasta los años sesenta, el petróleo representa, para la economía nacional, un ingreso marginal que solo abastecía el consumo interno.

La etapa inicial de la vida petrolera ecuatoriana estaba controlada principalmente por consorcios internacionales, como rentas internas representaban apenas el 1%. En la década de los 20 se inicia la exploración petrolera en la región amazónica, pero es solo hasta finales de los años cuarenta cuando Shell hace descubrimientos importantes de petróleo en estas zonas y con ellos también los impactos ambientales pero en mayor medida los sociales y culturales con los pueblos indígenas de la Amazonía.

En agosto de 1961 se concedió un área de 4'350.000 ha. a un consorcio extranjero y a una empresa que inicialmente era nacional. A partir de este hecho el Estado va tomando mayor control de las rentas petroleras y una mejor designación de las concesiones, posibilitando mejorar la calidad de vida de la población.

El período de control dura apenas 20 años. A partir de los años 80, con el auge del neoliberalismo, el Estado ecuatoriano pierde el poco control alcanzado sobre las empresas y consorcios internacionales asentados en territorio nacional, el caso de las petroleras probablemente es uno de los que mayor cantidad de pérdidas han generado.

La reforma de ley de 1982 permitió que se suscriban los primeros contratos de Prestación de Servicios para Exploración y Explotación de Hidrocarburos. “Este tipo de contrato permitía que las empresas privadas inicien actividades exploratorias en los denominados “bloques”, en caso de que se descubrieran reservas de importancia comercial, es decir mayores a 60 millones de barriles de crudo liviano, el Estado pagaba a la compañía sus inversiones de exploración y desarrollo para la explotación, además de una tasa de servicios que incluía los costos financieros y una utilidad razonable. Todos estos costos se deducían del volumen de venta del petróleo explotado por la empresa. La cantidad restante de petróleo quedaba en manos del Estado. En caso de que las empresas encontraban reservas no comerciales se retiraban sin indemnización alguna”<sup>112</sup>

Esta modalidad de contratación podría sonar, en primera instancia, beneficiosa para el país, sin embargo, las empresas, luego de la exploración, encontraron reservas de petróleo semipesado y pesado en cantidades menores a lo estipulado en los contratos; las empresas no abandonaron el país, por el contrario explotaron los campos en esas condiciones sin que el Ecuador reciba regalías por la comercialización de ese crudo. Los 13 consorcios que operaron bajo esta modalidad y muchas otras bajo otras figuras legales e incluso la empresa nacional, no solo perjudicaron económicamente al país sino que su operación se realizó sin ningún cuidado ambiental, a lo que se suma la debilidad de estatal para sancionar, dejando innumerables pérdidas de patrimonio biológico, cultural y en la calidad de vida de la población amazónica.

A mediados de los 90 disminuye la producción petrolera en los campos en los que opera Petroecuador, con las lógicas consecuencias para el presupuesto nacional. La relación en ingresos petroleros entre las empresas privadas y el Estado es de 80- 20. Es a partir del 2005 que se empiezan a ver cambios favorables para el país en materia de política petrolera, la reversión del contrato con Occidental constituye un hito importante en este sentido; otro hecho dado en este periodo es la redistribución de las rentas petroleras y la creación de las cuentas especiales que se destinaron en parte para el pago de la deuda social y ambiental mantenida con la población aledaña a los pozos de explotación.

---

<sup>112</sup> GORDILLO, Ramiro ¿El oro del diablo? Ecuador: historia del petróleo, Quito: Corporación Editora Nacional. 2003. Ecuador pág. 267

Pero no solo un inmenso perjuicio económico ha acarreado la historia de la explotación petrolera en el país, más devastadores y dramáticos aún, constituyen los impactos sociales y ambientales que ha generado esta tristemente célebre actividad extractiva. Los diferentes procesos que involucran la explotación de petróleo: exploración, extracción, transporte, refinación, comercialización, cada una de por si acarrea una serie de actividades que se constituyen altamente perjudiciales para la sociedad y el ambiente. La deforestación causada para abrir las trocha (cinco metro por miles de kilómetros) y helipuertos, en la etapa de prospección. La utilización de explosivos para las detecciones sísmicas ocasionaron daños a las viviendas de los pueblos, especialmente indígenas de las zonas (Shuar, Cofanes, Sionas, Secoyas, Kichwas, Huaoranis, Tagaeris, Taromenares), los que muchas veces terminaron siendo absorbidos por los pueblos blanco mestizos más cercanos, desplazados de sus milenarios territorios o padeciendo la invasión, explotación, engaño y contaminación de sus tierras al quedarse viviendo junto a los pozos petroleros. Las empresas petroleras abalizadas por el Estado invaden fincas y territorios comunales amparados, muchas veces, por la fuerza pública o por sus propios guardias armados “a realizar actividades sísmicas, colocar alambres, enterrar dinamita, hacer zanjas, etc., lo que ocasiona inconformidad, pues actos como estos representan una violación del derecho de la inviolabilidad de domicilio y la propiedad privada”<sup>113</sup>.

Durante la etapa de explotación los problemas sociales se intensifican ya que las compañías petroleras tienen que firmar “convenios de compensación” con las comunidades aledañas, previo a la explotación; convenios que muy pocas veces se cumplen o se cumplen a medias y las comunidades se sienten engañadas, generando conflictos entre la comunidad, los dirigentes, las compañías, las autoridades y el Estado.

En el documento citado anteriormente, Guaranda explica la dinámica de los conflictos

*Un primer elemento a mencionar es el relacionado a las “ayudas sociales” que las compañías petroleras otorgan a las comunidades como parte de los convenios de compensación que deben firmar previo a la explotación petrolera, con la finalidad de mantener relaciones de buena vecindad entre las partes.*

---

<sup>113</sup> GUARANDA Mendoza Víctor, APUNTES SOBRE LA EXPLOTACIÓN PETROLERA, en [http://www.inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=288%3Aexplotacion-petrolera-en-el-ecuador&Itemid=126](http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=288%3Aexplotacion-petrolera-en-el-ecuador&Itemid=126)

*Estos convenios establecen obligaciones “de hacer” de parte de la compañía que no siempre son cumplidos a cabalidad, lo que genera inconformidad en los beneficiarios que al verse burlados buscan en la medida de hecho un oído a sus reclamos.*

*Esta inconformidad pueda generarse también por la negativa de la compañía a firmar estos convenios por considerarlos ilegítimos. Los convenios se celebran también como una especie de indemnización colectiva, al producirse un derrame de petróleo que afecte una comunidad. Las obligaciones de las compañías petroleras en estos convenios son el de proporcionar medicinas, canchas de fútbol, caramelos en épocas de navidad, útiles para los alumnos, etc. Esta actitud paternalista de las petroleras, que tratan de suplir el papel que el estado ha olvidado, ha conducido a que poblaciones enteras hayan volcado su mirada hacia las compañías petroleras a fin de conseguir aquellas obras básicas que el Estado es incapaz de construir, pero no siempre el fin es alcanzado, y por el contrario, se presentan conflictos de intereses entre las partes involucradas que se ven enfrentadas por la falta de atención oportuna a sus exigencias. En este sentido se ha detectado que en muchas ocasiones ante la falta de cumplimiento de las empresas se genera un conflicto interno en la comunidad pues la comunidad acusa al dirigente de vender su conciencia a la compañía. El dirigente acusa a la empresa de haberle engañado.*

*La comunidad acusa a la empresa de ser cómplice con el dirigente o no querer cumplir el convenio, estas críticas desatan conflictos que pueden llegar al enfrentamiento físico, de lo que se desprende que la comunidad además de pasar por estos conflictos internos, se debe enfrentar a la fuerza pública, encargada de dar seguridad y proteger los bienes nacionales o transnacionales de explotación petrolera.<sup>114</sup>*

Más desastroso aún es el impacto ambiental que genera la actividad extractiva; el incumplimiento de la legislación ambiental ha generado graves repercusiones sobre el ecosistema. Los derrames producidos por la mala calidad de la tubería produce un importante deterioro de la vida silvestre en el sitio mismo del derrame; plantas y animales, muchos de ellos endémicos, se ven amenazados y en algunos casos tenemos que lamentar la pérdida definitiva de varias especies. La contaminación de ríos por derrame petrolero extiende el problema por toda el área de recorrido dañando la flora y la fauna fluvial y afectando a las poblaciones que utilizan sus aguas para su consumo diario y cultivos.

*Es importante mencionar que una actividad extractivista hidrocarburífera*

---

<sup>114</sup> GUARANDA Mendoza Víctor, Ob. Cit.

*implica una alteración de graves proporciones. Por ejemplo, en los elementos abióticos podemos notar que las actividades de prospección sísmica y perforación generan impactos sobre el suelo, los movimientos de tierra hacen que el suelo pierda las sustancias minerales y orgánicas de la capa superior, por lo que se generan procesos erosivos como los derrumbes. El suelo además es contaminado por la incorrecta disposición de líquidos y desechos industriales como las aguas servidas, lodos de perforación, residuos sólidos y fluidos de perforación. Así mismo podemos identificar las modificaciones topográficas por la construcción de helipuertos y plataformas; y, cambio de uso del suelo que altera los ecosistemas intervenidos en el área. El agua es otro elemento abiótico afectado, se expresa en el cambio de calidad de agua que se ve afectada por la incorrecta disposición de desechos sólidos y líquidos. Se producen alrededor de 850.000 barriles diarios de aguas de formación cada día. Estos elementos se mantienen durante mucho tiempo en el agua, formando capas de crudo en las profundidades de los ríos que al ser removidas generan contaminación de otras fuentes cercanas. En el aire, podemos destacar la contaminación por el ruido causado por las turbinas de las plataformas o taladros de perforación, además la emisión de gas quemado (se queman más de 30.500 millones de pies cúbicos diarios (mpcd)) cuyos subproductos de la combustión son eliminados directamente a la atmósfera a través de los mecheros, produce una serie de contaminaciones a poblaciones cercanas y aquellas que no estando cerca, se ven afectadas por este material que es llevado por la corriente de aire.*

*Los elementos vivos o bióticos sufren también el impacto, por ejemplo, en la flora se presenta fuertemente el deterioro y remoción de la capa vegetal debido a la construcción de helipuertos, plataformas, excavaciones, etc. Además la acumulación de lodos de perforación, lubricantes, basura industrial y otros componentes, deterioran la capa vegetal, la actividad productiva primaria de los ecosistemas naturales se ven reducidos, se altera el estado sucesional de la vegetación, es decir rompe con la secuencia del proceso evolutivo, pues al penetrar maquinaria de perforación, de apertura de trochas, afectan en cierto grado este proceso. En relación a la fauna podemos ver como la actividad hidrocarburífera ocasiona el desplazamiento de especies tanto terrestres como aéreas, pues la construcción de plataformas, apertura de trochas y caminos, los ruidos que estos ocasionan, hacen que éstas se desplacen de su hábitat. Además muchas especies pueden estar sufriendo de infecciones debido a que producto de la mala disposición de los residuos tóxicos, se generan roedores e insectos no deseables que generan enfermedades”<sup>115</sup>*

El impacto sobre la salud de la población que vive alrededor o cerca de los pozos petroleros ha sido ampliamente estudiado y sus resultados son alarmantes, la

---

<sup>115</sup> Ídem

contaminación de cultivos por el agua con residuos petroleros y metales pesados, el aire viciado producto de la combustión de gases que arden la 24 horas del día, la misma agua que se utiliza para beber, cocinar o bañarse es insalubre y contiene petróleo. Un estudio realizado en el 2003 determino que el 82,4% de la población cercana a los pozos se ha enfermado por efectos de la contaminación con problemas de piel, respiratorios y digestivos principalmente. La principal causa de muerte es el cáncer con un 32% total de muertes, 3 veces más de la media nacional, la incidencia es aún mayor cuando más cercana está la vivienda al pozo petrolero.<sup>116</sup>

La importancia que el Estado ecuatoriano ha dado a la explotación petrolera ha sido en función de las rentas que la extracción de este producto natural no renovable, podría aportar a la economía y desarrollo nacional; “la fuente más importante de captación de divisas en la economía ecuatoriana es la exportación de crudo y sus derivados que en los últimos 10 años ha oscilado entre un 43 y 66% del total de exportaciones del país y entre un 43 y 59% del presupuesto general del Estado”<sup>117</sup>. Sin embargo y a pesar de que la economía se ha basado en la captación de divisas por la producción y exportación petrolera, esta economía está sustentada en un proceso nefasto de endeudamiento externo, a tal punto que las ganancias no son tales, sino más bien se traducen en pérdidas.

El proceso de endeudamiento externo agresivo en los países latinoamericanos se inicio en la década de los setenta cuando los países desarrollados, con excesiva liquides de capital, buscaron en donde invertir sus economías, que no tenían como colocar en sus propios países, así toda la región encontró créditos fáciles y blandos que permitirían, en teoría, impulsar el tan anhelado desarrollo, rumbo hacia el primer mundo. El proceso de endeudamiento fue factible no solo por la demanda de los países pobres, sino también en la millonaria oferta impulsada desde los países ricos, especialmente los Estados Unidos.

---

<sup>116</sup> MALDONADO, Adolfo; NARVAEZ. Alberto. 2003. "Ecuador ni es, ni será ya, país amazónico. Inventario de impactos petroleros -1. Edil. Acción Ecológica. Quito. Ecuador.

<sup>117</sup> DEL POZO, Rolando. 2010. “Conflictos Socio Ambientales en las áreas de influencia del campo Libertador, provocados por la extracción petrolera de la filial Petroproducción en la Región Amazónica Ecuatoriana”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. Programa de Estudios Socioambientales.

La Política Económica Norteamericana al eliminar la convertibilidad del dólar en oro, permitió devaluar la moneda americana, convirtiéndola en deuda flotante distribuida alrededor del mundo, que logró que la promesa de divisas, esté supeditada a las decisiones de la potencia, acumulando liquidez en los Bancos Centrales que luego se filtraron a la Banca Privada, aumentando su capacidad prestable. Los países de la región se vieron “beneficiados de la noche a la mañana” del ingreso de capitales a sus pobres economías por la concesión de préstamos entregados sin los antes rigurosos controles y sin sustento en la capacidad productiva de los beneficiarios, lo que originó “el incremento de las actividades especulativas”<sup>118</sup> “Junto a los bancos asoma una multitud de compañías extranjeras, muchas de ellas transnacionales, que participaron activamente en la danza de los millones, vendiendo incluso tecnologías obsoletas o construyendo obras que por los propios errores de diseño son verdaderos monumentos a la ineficiencia.”<sup>119</sup>

El flujo de grandes capitales extranjeros al Ecuador estuvo garantizado, por parte del Gobierno Ecuatoriano, por las prometedoras reservas petroleras, fue por lo tanto a este sector a donde se encaminaron los mayores esfuerzos de inversión. Pero como el negocio tenía que ser altamente rentable y los grupos de decisión, con poca ética y mucha corrupción, estaban ansiosos de aprovechar las jugosas rentas petroleras y convertirse rápidamente en “nuevos ricos”, las condiciones en las que se firmaron los contratos para la explotación petrolera fueron negativas para el país y la mayoría de sus habitantes.

*Hasta finales de la década de los ochenta la actividad petrolera concentró sus operaciones básicamente en las provincias de Napo y Sucumbíos y paulatinamente se amplió a toda la RAE. También en esta década, la política petrolera se centra en la firma de contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, cuya rentabilidad en general ha sido de hasta el 15%; y los contratos de participación en los que el Estado llevaba como máximo el 25% de producción mientras que las tres cuartas partes se llevaban las empresas petroleras contratistas. De conformidad con la Ley de hidrocarburos y lo estipulado en los contratos petroleros vigentes en Ecuador, en promedio el 80% de las ganancias son para las empresas*

---

<sup>118</sup> ACOSTA, Alberto. “Breve Historia Económica del Ecuador”. Corporación Editora Nacional. 2006. Quito, Ecuador. Pag. 146

<sup>119</sup> ACOSTA, Alberto. Ob. Cit. Pag. 148

*operadoras y sólo el 20% corresponde al Estado Ecuatoriano. Según las últimas reformas de la Ley de Hidrocarburos aprobadas, la una en abril del 2006 y publicada en el R.O. S-257, únicamente los excedentes que se registren en el precio del crudo se repartirán 50% para la empresa y al menos 50 % para el Estado. Posteriormente, el gobierno del Presidente Rafael Correa promulgó una reforma al Reglamento de aplicación de la Ley No.42-2006, Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, en donde se estableció que los excedentes se repartirían 1% para las empresas y 99% para el Estado. Sin embargo, esto no se ha ejecutado hasta el presente momento y más bien se han presentado reclamaciones diversas. En general sobre la base de lo señalado, queda evidenciado que, las ganancias generadas por la venta del crudo se han concentrado en pocas manos ahondando las desigualdades sociales en el país.”<sup>120</sup>*

Las necesidades de flujo de capitales permitieron un endeudamiento irresponsable, que no consideró la forma de pago, por parte de los grupos de poder y bajo el amparo y complicidad de los grupos oligopolios y las instituciones financieras multilaterales (Banco Mundial, FMI, BID, etc.); como la producción no logró cubrir los irracionales intereses de la deuda (incrementados arbitrariamente en la década de los ochenta, del 4% al 20%), se tuvo que recurrir a nuevos préstamos para pagar los intereses, lo que llevó a un círculo vicioso de la economía, que permitió la injerencia en asuntos internos y el chantaje de los acreedores mediante la imposición de políticas económicas que beneficiaron exclusivamente a estos acreedores y a los grupos oligárquicos del país, en menoscabo y pauperización de diez millones de ecuatorianos y las futuras generaciones.

El pago de la deuda por parte de America Latina permitió la recuperación de la economía de los Estados Unidos, sin embargo y a pesar de los millones de dólares transferidos, el monto de la deuda cada día es más grande,

*Al año 1990, la deuda externa, como por arte de magia, alcanzó los 442 mil millones de dólares. Se pagó en términos netos una suma enorme: 238 mil millones y la deuda creció en casi 220 mil millones. La deuda externa adquirió vida propia. Se instauró la locura financiera, la lujuria especulativa, la sin razón de los intereses usurarios que se cobran sobre los intereses atrasados. La*

---

<sup>120</sup> DEL POZO, Rolando. Ob. Cit. Págs. 15-16

*deuda se volvió impagable...Desde una sumatoria matemática, la deuda estaría pagada en el caso de América Latina. Y en el Ecuador también, pues, desde 1982 a 2000, este país pagó por concepto de capital e intereses 75.908,2 millones de dólares y en el mismo lapso recibió como nuevos desembolsos 65.678,8 millones: transferencia neta negativa de 10.229,4 millones, a pesar de lo cual la deuda creció en 6.931,7 millones, pues pasó de 6.633 millones a 13.564,5 millones en el período mencionado<sup>121</sup>*

En conclusión la explotación de recursos naturales no renovables en nuestro país, principalmente metales preciosos y petróleo, ha estado supeditado al beneficio de unos pocos, generalmente los que ostentan el poder político y económico, quienes en función de sus mezquinos intereses han beneficiado las economías de los inversionistas extranjeros en total perjuicio de la gran mayoría de ecuatorianos. El saldo de la explotación minera y petrolera en el Ecuador es una deuda externa altamente inflada e impagable, endosada a todos los ecuatorianos, la mayoría de los cuales no han usufructuado de las utilidades o ha sido marginal su beneficio; miles de hectáreas de bosque primario perdido incluyendo la incalculable riqueza biótica, grandes áreas naturales, con una alta tasa de biodiversidad, contaminadas para siempre, con un remanente de pasivos ambientales que las destruyen sistemáticamente; grupos étnicos ancestrales, milenarios propietarios de las tierras, desplazados, enajenados y al borde de la extinción; conflictos sociales entre los actores en el entorno a la explotación natural, una población marginada, enferma, en pobreza extrema, carente de necesidades básicas, sobreviviendo indigentemente, sobre la mayor riqueza natural y ambiental del país.

## **Normativa Ambiental**

Existe una amplia normativa ambiental que es la que determina la gestión del Ministerio y de los proyectos y programas adscritos a este. Indudablemente el mayor logro en tema ambiental en los últimos años ha sido el reconocimiento de los derechos a la naturaleza consagrado en la Constitución de la República del Ecuador y aprobada mediante referéndum en el 2008.

---

<sup>121</sup> ACOSTA, Alberto. Ob. Cit. Pag. 156

## Constitución 2008

El reconocimiento al ambiente como parte constitutiva de la vida de los seres humanos parte desde el preámbulo de la Carta Magna cuando dice: “CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia”<sup>122</sup>. En adelante se hacen un sinnúmero de declaraciones de derechos en relación a la naturaleza. Así por ejemplo: el artículo 12 garantiza el derecho a agua segura, por lo tanto, Estado es responsable de su mantenimiento y conservación. La sección segunda de la declaración de derechos corresponde al Ambiente Sano.

El Artículo 71 reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos específicos y dice “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”<sup>123</sup>. Este capítulo posee 4 artículos específicos.

En lo concerniente a biodiversidad y Recursos Naturales el Estado se compromete a transversalizar el tema ambiental con la finalidad de cuidar y preservar la naturaleza. En el artículo 396 se garantiza su respeto bajo un modelo de desarrollo sustentable. En el artículo siguiente se reconoce el derecho a la reparación por los daños ambientales generados por actividades económicas, “En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental”<sup>124</sup>.

En la sección relacionada con la Biodiversidad, se garantiza la administración de los recursos para las futuras generaciones. Además la Constitución incluye una parte que hace referencia al Patrimonio natural y ecosistemas. También se mencionan los recursos naturales y su forma de explotación, aprovechamiento y conservación.

---

<sup>122</sup> Asamblea Constituyente, Constitución del Ecuador 2008 pág. 15  
[http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)

<sup>123</sup> ídem pág. 52

<sup>124</sup> Ídem pág. 178

## Plan Nacional del Buen Vivir

Otro documento importante que guía el accionar del Ministerio del Ambiente y de todo el Estado en materia ambiental, es el Plan Nacional del Buen Vivir, PNBV. El objetivo al que debe apuntar la gestión institucional es el número 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable. Las políticas que de aquí se desarrollan marcan el camino a seguir y las metas a alcanzar en el mediano plazo. Las más relevantes son:

- Política 4.1. Conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina, considerada como sector estratégico. Implica por un lado fortalecer el sistema de áreas protegidas y por otro el diseño de procesos de planificación territorial
- Política 4.2. Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por cuenca hidrográfica, de aprovechamiento estratégico del Estado y de valoración sociocultural y ambiental.
- Política 4.3. Diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles.
- Política 4.4. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida.
  - b. Desarrollar y aplicar programas de recuperación de ciclos vitales y remediación de pasivos ambientales, tanto a nivel terrestre como marino, a través de la aplicación de tecnologías amigables y buenas prácticas ambientales y sociales, especialmente en las zonas de concesiones petroleras y mineras otorgadas por el Estado ecuatoriano.
- Política 4.5. Fomentar la adaptación y mitigación a la variabilidad climática con énfasis en el proceso de cambio climático.
- Política 4.6. Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por procesos naturales y antrópicos generadores de riesgos.
- Política 4.7. Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública.<sup>125</sup>

Entre las metas a alcanzar consta, la ampliación del territorio protegido, reducción de la deforestación, eliminación de metales pesados y agentes contaminantes para las actividades

---

<sup>125</sup> SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013  
[http://www.senplades.gov.ec/c/document\\_library/get\\_file?uuid=a037be5f-189c-45e0-adf6-c4d0d412c5a7&groupId=18607](http://www.senplades.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=a037be5f-189c-45e0-adf6-c4d0d412c5a7&groupId=18607)

extractivas, reducir los niveles de contaminación de aire; remediar el 60% de los pasivos ambientales, reducir el uso de plaguicidas, aportar en la disminución de los efectos del calentamiento global, entre otras cosas.

### **Normativa Secundaria**

Adicional se ha desarrollado una amplia lista de leyes, reglamentos y procedimientos que enmarcan la forma de gestión del Ministerio. Los más importantes son:

- Ley de Gestión Ambiental.
- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.
- Ley Especial de la Provincia de Galápagos.
- Estatuto del régimen jurídico y administrativo de la función ejecutiva.
- Ley de la Prevención y Control de la Contaminación.
- Normas del sistema de Regencia Forestal.
- Normas de procedimientos administrativos para autorizar el aprovechamiento y corta de madera.
- Normativa para el Manejo sustentable de los Bosques Andinos.
- Norma para el aprovechamiento forestal sustentable del bosque seco.
- Norma de procedimiento para la adjudicación de tierras del patrimonio forestal del estado, Bosques y vegetación protectores.
- Entere muchos otros.

### **Programa de Reparación Ambiental y Social**

Como se mencionó en páginas anteriores, el Ecuador ha sustentado su actividad económica en la explotación de recursos naturales, renovables y no renovables. Muchas

de las intervenciones, a lo largo de la historia se han realizado sin tomar los mecanismos necesarios para evitar el deterioro del patrimonio natural. En muchos casos los impactos han significado la pérdida cultural de los pueblos y nacionalidades indígenas asentados en las zonas de extracción. Sin duda la actividad hidrocarburífera es la que mayores impactos han generado tanto en los ecosistemas como en la vida de las personas.

Desde la década de los sesenta cuando se intensifica la explotación petrolera en la región Amazónica, se han generado una serie de pasivos ambientales y sociales que no han podido ser tratados de forma adecuada. Ningún gobierno ha invertido en procesos de reparación de los ecosistemas, mucho menos han atendido a las poblaciones afectadas.

El 12 de marzo del 2008 se crea, mediante Acuerdo Ministerial No. 033, la Unidad del Equipo Gestor del Proyecto de Reparación Ambiental y Social UEG PRAS. Esta institución es una “iniciativa del Ministerio del Ambiente (MAE) dirigida a promover la gestión integral en los procesos de reversión de los daños ambientales y sociales provocados por el desarrollo de generadoras de impactos ambientales, cuando son considerados pasivos”<sup>126</sup>.

El PRAS viene de un largo proceso de transformación institucional. La ley orgánica Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), creada en el 2002 crea el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público", FEIREP, el mismo que se encargaría de recibir los excedentes petroleros generados por la variación del precio de crudo en el mercado. Con la reforma realizada en la LOREYTF, en el 2005 se crea la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social del Desarrollo Científico- Tecnológico y de la Estabilización Fiscal, CEREPS, de la cual se destina el 5% de esos ingresos para financiar iniciativas de reparación ambiental generada por la actividad hidrocarburífera, esta competencia es entregada al Ministerio del Ambiente. Desde junio del 2005 hasta marzo del 2006 la administración de estos fondos y de los proyectos que se desarrollaban con este financiamiento estaba a cargo directamente del Despacho

---

<sup>126</sup> [http://www.ambiente-pras.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=56](http://www.ambiente-pras.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=56)

Ministerial. Ese período sirvió para la creación de una unidad Técnica que administre esos recursos.

A finales de marzo del 2006 se crea la Unidad de Gestión y Monitoreo, UGM, encargada de gestionar el uso de los fondos CEREPS Ambiente. Mediante un convenio firmado entre el MAE el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se crea un Plan de Reparación Ambiental y Social que propuso algunos criterios de intervención.

Mediante Acuerdo Ministerial No. 262 se pasa la administración de los CEREPS a la Unidad Coordinadora de Proyectos “Se trata de una unidad dependiente del Despacho del Ministerio del Ambiente, desconcentrada, administrativa y financieramente, responsable de la administración de los recursos nacionales e internacionales de los proyectos de cooperación que ejecuta esta Cartera de Estado, de acuerdo a los convenios y memorandos suscritos con organismos cooperantes o que se suscribieren en el futuro”<sup>127</sup>.

Posteriormente mediante la expedición del Acuerdo Ministerial No. 33 del 2008 (Ver Anexo 3), se crea la UEG PRAS con el objetivo específico de administrar técnica y financieramente los recursos destinados al Proyecto de Reparación Ambiental y Social del Ministerio del Ambiente.

En el Acuerdo Ministerial 251 de diciembre del 2010 (Ver Anexo 4) se cambia la denominación de Proyecto a Programa de Reparación Ambiental y Social con la finalidad de darle la categoría que requiere puesto que es la entidad encargada de gestionar varios proyectos.

### **Modelo de Gestión**

El PRAS ha dividido su intervención en varias etapas según los sectores económicos prioritarios a ser atendidos, en función de los impactos generados y el tiempo de permanencia en el ambiente, es así que ha iniciado su gestión con la actividad

---

<sup>127</sup> [http://www.ambiente-pras.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=56&limitstart=2](http://www.ambiente-pras.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=56&limitstart=2)

hidrocarburífera y minera, para pasar a otra agro industrial, la siguiente industrial entre otras intervenciones.

En la primera fase, en la que se encuentra, ha centrado su atención en la actividad hidrocarburífera del responsabilidad Estatal, integrando paulatinamente y conforma adquiere las destrezas y experticia necesaria, al sector petrolero privado y el minero.

Para dar cumplimiento a sus competencias trabaja bajo tres líneas estratégicas que son<sup>128</sup>:

1. *Gestión de información sobre daños ambientales y sociales.* “Tiene como objetivo promover procesos de gestión de información para sustentar la formulación de políticas, la toma informada de decisiones y la definición de un marco normativo acerca de las intervenciones dirigidas a reparar pasivos ambientales y sociales”<sup>129</sup>. Esta línea incluye el Sistema Nacional de Información de Pasivos Ambientales y Sociales y el desarrollo de Investigación especializadas, entre otras;
2. *Formulación de directrices, guías y propuestas de normativa relacionadas con la reparación ambiental y social.* “El objetivo de este eje es generar la política pública y la normativa de reparación integral de pasivos ambientales y sociales, que garantice los derechos ambientales que dicta la Constitución Política del Ecuador.”<sup>130</sup> Parte de esta línea es el proyecto de Fortalecimiento de la Normativa Ambiental Relacionada con Pasivos.
3. *Iniciativas de compensación Social.* Son todos los proyectos que, de manera emergente, pretender retribuir a las poblaciones con mayor grado de afectación socio ambiental y que ese encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Dentro de esta línea de gestión consta el cierre a los proyectos financiados con fondos CEREPS Ambiente, el Proyecto de Reubicación de Hogares Afectados por Actividad Hidrocarburífera Estatal y el Plan de Medidas Cautelares para la

---

<sup>128</sup> Documento interno de Trabajo PRAS 2009

<sup>129</sup> [http://www.ambiente-pras.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=183&Itemid=56&limitstart=2](http://www.ambiente-pras.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=183&Itemid=56&limitstart=2)

<sup>130</sup> [http://www.ambiente-pras.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=183&Itemid=56&limitstart=3](http://www.ambiente-pras.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=183&Itemid=56&limitstart=3)

Protección de Pueblos Indígenas Aislados, esta última ahora se encuentra bajo competencia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, por tener mayor campo de acción

Administrativamente, el PRAS tiene un modelo de Gestión de Calidad en concordancia con el enfoque que requiere el Sector Público. “Desde el mes de agosto del 2008 la Unidad del Equipo Gestor del Plan de Reparación Ambiental y Social (UEG PRAS), decidió definir, difundir y aplicar un esquema organizativo coherente, ágil y transparente que facilite la gestión estratégica y operativa de la Unidad, además del cumplimiento de la planificación, organización, dirección, seguimiento, control y coordinación de sus objetivos, que están orientados a restituir la pérdida del patrimonio natural y social ocasionada por la presencia de pasivos ambientales y sociales, conjuntamente con el cumplimiento integral de las políticas del Ministerio de Ambiente y del Gobierno Nacional.”<sup>131</sup> El mapa de procesos del PRAS puede ser revisado en el Anexo 5.

En el 2010 se inició un proceso de evaluación del sistema de gestión y de los procesos levantados. Como resultado de esta auditoría interna se evidenció la necesidad de reformular algunos procedimientos, a demás de contar una guía más clara e integral de la gestión. En ese sentido se contrató una consultoría que desarrolló el Plan Estratégico PRAS 2010-2020.

Como resultado de ese proceso se ha formulado la Visión, Misión y Objetivos institucionales, a partir de ellos se ha mejorado la planificación operativa, además se han diseñado otras herramientas.

En ese sentido, la misión es: “El PRAS es una entidad pública desconcentrada administrativa y financieramente, adscrita al Ministerio del Ambiente que realiza investigación, planificación, asesoramiento y formulación de directrices para el desarrollo de herramientas de gestión socio-ambiental a nivel nacional, contribuyendo a

---

<sup>131</sup>[http://www.ambiente-pras.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=180&Itemid=56](http://www.ambiente-pras.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=56)

la construcción y aplicación de la política pública de reparación integral de los pasivos socio-ambientales generados por actividades económicas”<sup>132</sup>.

La visión del PRAS para el 2020 es: “Ser una entidad estatal, que por su eficiencia y eficacia constituye un referente para garantizar la política pública de reparación integral para restituir pasivos socio – ambientales y mejorar la calidad de vida de las poblaciones, aportando al modelo de desarrollo de protección ambiental y social”<sup>133</sup>.

Además se han desarrollado una serie de objetivos estratégicos, los mismos que le permitirán guiar su accionar y, a su vez transformarlos en metas e indicadores de seguimiento de la gestión. Los objetivos apuntan al fortalecimiento de todas las áreas y componentes del PRAS.

Actualmente se encuentra en una fase de construcción de la propuesta para la transformación de Programa en Secretaría adscrita al Ministerio del Ambiente. Este proceso es viable en la medida en la que es la única instancia del Estado encargada de la gestión integral de pasivos, ese grado de especificidad técnica, la prioridad del Gobierno por atender los pasivos socio ambientales y el respaldo político de la Ministra del Ambiente constituyen un escenario positivo para la transformación.

Parte de ese proceso de institucionalización y la necesidad de homologar el sector público, ha generado que el personal del PRAS se ha visto obligado en cambiar su modo de contratación ajustándose a la ley de Contratación Pública. Este cambio de modalidad de contratación ha generado, también, la necesidad de reformular la estructura orgánica además de otros trámites institucionales. El esquema del orgánico funcional se encuentra en el Anexo 6.

### **Conceptos utilizados**

Parte de los aportes del PRAS al fortalecimiento de la Autoridad Ambiental se han generado una serie de conceptos que son la base conceptual de la gestión institucional y que además pretenden ser introducidos como parte de la normativa ambiental, de tal

---

<sup>132</sup> PRAS, Planificación Estratégica 2010-2020

<sup>133</sup> Ídem

forma que las entidades reguladas tengan la claridad suficiente al momento de iniciar los procesos de reparación de las zonas afectadas.

Este proceso de conceptualización ha implicado enorme esfuerzo institucional de varios años, la base teórica desde la cual se ha trabajado ha sido la ecología económica. En este momento se está trabajando en un proceso de posicionamiento de los conceptos tanto en los entes regulados como en las autoridades encargadas del control y seguimiento de las actividades extractivas.

Existen tres conceptos principales que es indispensable conocer en el marco de este estudio:

- **Pasivos Socio ambientales**

Se entiende por pasivo “a los daños ambientales y sociales generados por una actividad económica que permanecen en el tiempo como daños no reparados o mal reparados; mientras no se paga esa deuda o se la paga de forma inadecuada o incompleta, siguen siendo costos que debe asumir el agente económico responsable. El pasivo es el resultado de la combinación entre un daño y el tiempo en el que este permanece en el ambiente o la sociedad sin ser reparado integralmente”<sup>134</sup>

Este concepto, a diferencia de la definición clásica en la que se consideraba pasivo al punto de afectación, ve la integralidad del impacto, incluye factores tanto ambientales como sociales, culturales y económicos. Por ejemplo, con la visión clásica, el pasivo es la línea de flujo del derrame, desde el tubo de transporte petrolero que se rompió, hasta el lugar donde llega el derrame. Con la conceptualización PRAS, el pasivo es esa línea de flujo, las pérdidas económicas y cambio de actividad económica del propietario del terreno donde se produce el derrame, las afectaciones a la salud de la población que vive junto a la fuente de contaminación, el deterioro de la cuenca hídrica por la acumulación de metales pesados en los sedimentos, etc.

- **Reparación Integral**

---

<sup>134</sup> PRAS, Programa de Reparación Ambiental y Social, 2011

La reparación integral “Tiene que ver con la reversión de la suma de daños ambientales y sociales que ha generado el responsable de una actividad determinada”<sup>135</sup>.

Bajo este concepto, el PRAS propone metodologías de análisis de la problemática ambiental, esto ha permitido que se prioricen las acciones tanto de estudio como de compensación social. Es una visión amplia de la problemática ya que considera que todos los factores que intervienen en la zona afectada requieren ser atendidos para que el ecosistema recupere su equilibrio.

Además, es necesario entender que “la suma de daños se refiere al conjunto de afectaciones generadas por contaminación o por acciones derivadas de la “operación normal” de una determinada actividad”<sup>136</sup>, es decir, el hecho mismo que la actividad se asiente en determinada área, ya generará un impacto, la misma que se vera agravada en función a la vulnerabilidad socio económica de su población y tipo de recursos biológicos circundantes.

- **Compensación Social**

La compensación social es una de las aristas que tiene la reparación integral. Las otras son remediación, restitución y restauración. Cuando un derecho ha sido violentado sistemáticamente y el deterioro es tan grande que no existe forma de restituirlo, por ejemplo pérdida de la vida, afectación irreparable a la salud, deterioro o pérdida de valores culturales, se buscan los mecanismos que permitan a las personas o poblaciones afectadas, evitar que se repita la violación del derecho y indemnizar, de alguna forma, lo que a sido afectado.

En el caso del las poblaciones que atiende el PRAS, la mayoría sufre, por ejemplo contaminación a sus fuentes de agua, generando con ello, una alta incidencia de enfermedades gástricas y bio-acumulación de metales pesados. A manera de compensación social a esas poblaciones, se han construido Sistemas de Agua Potable para la eliminación de esos metales, proporcionando agua segura a la población.

---

<sup>135</sup> PRAS, Plan de Reparación Ambiental y Social 2010

<sup>136</sup> ídem

Estos conceptos, por un lado guían el accionar diario del PRAS en cuanto su intervención técnica, pero también son la carta de presentación institucional y el trabajo comunicativo recae sobre su posicionamiento con la autoridad ambiental como con los agentes regulados.

### **CAPÍTULO 3: PLAN ESTRATÉGICO DE COMUNICACIÓN PARA EL PROGRAMA DE REPARACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE.**

#### **Contexto general interno del PRAS**

El Programa de Reparación Ambiental y Social del Ministerio del Ambiente “es una iniciativa del Ministerio del Ambiente (MAE) dirigida a promover la gestión integral en los procesos de reversión de los daños ambientales y sociales provocados por el desarrollo de generadoras de impactos ambientales, cuando son considerados pasivos”<sup>137</sup>. Al ser la única institución Estatal con esta competencia y con el respaldo legal que posee, su gestión cobra un carácter estratégico.

Los compromisos gubernamentales que el presente gobierno ha adquirido obligan al PRAS a mejorar sus intervenciones, proponer cada vez más proyectos e iniciativas y mostrar mayores resultados. Para que su accionar sea reconocido en todas las esferas es indispensable contar con Plan Estratégico de Comunicación.

La estructura orgánica funcional del PRAS, desde su creación en el 2008 hasta el primer trimestre del 2009 no contaba con un componente específico que se encargue del manejo comunicativo ni informativo de la institución. Cuando existían hechos relevantes o que puedan generar alto impacto político eran manejados desde la Dirección de Comunicación de Planta Central del Ministerio del Ambiente. Esa distancia física como de convivencia permanente impedía que se maneje el tema informativo con la importancia que se requería.

Parte del levantamiento de los procesos como parte del modelo de Gestión de Calidad identificó la urgente necesidad de contar con personal encargado de diseñar una estrategia de comunicación, así como de su correcta aplicación.

---

<sup>137</sup>[http://www.ambiente-pras.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=56](http://www.ambiente-pras.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=56)

El Programa de Reparación Ambiental y Social es una institución adscrita al Ministerio del Ambiente pero con autonomía administrativa y financiera lo que le posibilita que maneje su estructura orgánica y procesos de contratación de acuerdo a sus necesidades de trabajo diario, en ese sentido cuenta con al rededor de 80 personas que brindan sus servicios en distintos áreas.

Su gestión es netamente técnica pero cuenta con todo el apoyo logístico y financiero necesario que le permite efectivizar su intervención en términos de rapidez y eficiencia.

Además cuenta con dos áreas importantes, una que trabaja estrictamente para lo que fue creado el PRAS y otra que es la encargada del Plan de Medidas Cautelares para la Protección de Pueblos Indígenas Aislados, PMC, este componente a tenido varios problemas para articular sus objetivos específicos con el quehacer diario del Programa por lo que en muchos aspectos a sido tratado como una institución independiente.

Las competencias del PMC, fueron pasadas al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, mediante Decreto Presidencial en octubre del 2010. Con la salida del Plan de Medidas, mediante reforma al Acuerdo Ministerial, se encarga al PRAS, la administración de los fondos para el control del Parque Nacional Yasuní, PNY. Este personal tiene una jornada laboral distinta al resto del personal PRAS, permanecen en la Estación de Monitoreo de la Zona Intangible Tagaeri Taromenenae, EMZITT, 15 días consecutivos y 5 días en las oficinas de Quito. Esta dinámica implica mantener un flujo informativo y de comunicación constante con la EMZITT.

Cuando inició este trabajo investigativo, las condiciones laborales poseían ciertas características de estabilidad y se contaba con personal comprometido con el desarrollo de las actividades, varios hechos coyunturales generaron la exacerbación de la defensa de ciertas posturas políticas de miembros de todo el equipo lo que dio como consecuencia un clima laboral conflictivo y debilitó la cultura. Al respecto analizaremos más adelante.

## **Metodología Empleada**

Este estudio tiene dos partes marcada por la ruptura de las relaciones que el personal mantenía, tanto con la institución como con los integrantes de los otros equipos de trabajo.

Este diagnóstico de la problemática inicialmente nos permitirá determinar las formas, medios y flujos de información y comunicación existentes en el PRAS, al igual que la cultura institucional y el comportamiento organizacional.

Para la recolección de estos datos, se decidió utilizar varias técnicas que permitan tener una visión integral, directa y real de la situación de la organización.

En primer lugar se recopiló información de segunda fuente, para tener conocimiento de la filosofía institucional y sus manifestaciones conceptuales simbólicas, estructurales y materiales.

Paralelamente se realizó una lectura del escenario institucional, utilizando como técnica la observación directa, tanto de los flujos de información y las formas de comunicación que se mantiene al interior del equipo del PRAS, de la misma forma se analizaron las manifestaciones conductuales. Obteniendo como resultado, la base para el diseño y aplicación de otras técnicas que posibiliten confirmar y profundizar lo observado.

Al haber identificado algunas fortalezas, nudos y actores que permitirían proporcionar mayores datos, se procedió a realizar entrevistas individuales a diversas personas del equipo de trabajo del PRAS, seleccionadas de manera aleatoria, una persona por proceso, con el fin de tener la mayor representatividad. Estas entrevistas tuvieron un carácter informal y a profundidad dado el nivel de las interrelaciones internas que permite el uso de esta técnica.

Este nivel del diagnóstico arrojó algunas percepciones de la forma en la que se está desarrollando la actividad comunicativa dentro de la institución así como también datos históricos para entender y sustentar el resto del levantamiento de información.

Con el objetivo de recoger la percepción general que posee el personal, se decidió realizar una encuesta. Para obtener los mejores resultados se la estructuró en tres grandes bloques: conocimiento y compromiso con el PRAS; flujos de información y la comunicación interna y relacionamiento con los públicos. La interpretación y análisis de resultado se lo hizo tomando en cuenta dos variables: tiempo de trabajo en la institución y área en la que trabaja. Este cruce permite identificar con mayor claridad los problemas comunicativos y de información que posee el PRAS y buscar la mejor forma de solucionarlos.

En la segunda etapa del desarrollo de esta estrategia y una vez analizados los problemas ocasionados por las disputas internas, se procedió a revisar los resultados obtenidos en un estudio realizado por una consultora particular sobre el clima organizacional. En base a lo expuesto en el documento, se procedió a realizar entrevistas con los coordinadores de cada uno de los componentes. Esas entrevistas permitirán valorar el estado de las relaciones existentes entre las áreas y priorizar los temas a trabajar en función de los conflictos existentes.

### **Diagnóstico**

El Plan de Reparación Ambiental y Social, se sustenta técnicamente en la política de estado de reparación del Estado que establece los objetivos, resultados y programas, el mismo que ha permitido el funcionamiento inicial de la UEG; sin embargo, en este proceso y como resultado de la experiencia adquirida y la necesidad de proyectar el trabajo de manera eficiente, eficaz y sobre todo entendiendo la magnitud del tema, sus implicaciones en el desarrollo nacional y los impactos sociales y culturales para la población, todavía la Unidad está sujeta a variaciones en su estrategia de intervención y sus procesos. Estas constantes reformas, en las figuras legales, en la necesidad de modificar su estructura por no poseer una establecida a través de un documento oficial y avalado por la Autoridad Ambiental, provocan desconocimiento del camino a seguir.

Pese a esa falta de claridad, según lo demuestra la encuesta levantada<sup>138</sup>, existe claridad sobre el objetivo institucional macro y existe aceptación y compromiso con la institución por parte del personal. Los cuadros 1.1 y 1.2 del Anexo 8, evidencian lo antes manifestado según la tabulación de los resultados. Se considera positiva la existencia de altos niveles de innovación y adaptación al cambio, sin embargo la poca claridad en los objetivos específicos de la institución y de los componentes resulta perjudicial para la gestión y para el clima organizacional.

Este compromiso y aceptación, determina además la existencia de una cultura fuerte en la que se sostiene la entidad y que ha permitido, a pesar de la inexistencia de mecanismos articuladores (canales oficiales de información), la circulación de la información, el aprendizaje colectivo, niveles de participación y colaboración.

A su vez la actitud comprometida del personal está acompañada de liderazgos horizontales, permeables y asequibles, trabajo en equipo y por resultados, autorregulación de la acción. En los cuadros 2.1 y 2.2 se muestra que el personal es partícipe de las decisiones que se toman en su unidad, lo que demuestra la capacidad de todos y todas para trabajar en equipo y respetar las opiniones del resto; no se evidencian, por lo menos como comportamiento organizacional, competitividad interna que afecte la productividad general.

En contrapartida, de acuerdo a lo ocurrido en varias reuniones y las expresiones obtenidas en entrevistas, se evidencia que existen diferencias entre los procesos administrativos y técnicos, originados por la naturaleza propia de sus actividades y por la inexistencia de mecanismos oficiales de comunicación que permitan una comprensión de estas diferencias y un conocimiento de las actividades desempeñadas, los procesos, los tiempos, las proyecciones y las necesidades mutuas de apoyo.

Esta necesidad de replanteamientos permanentes, la poca circulación de la información de manera oficial y el desconocimiento de las acciones internas, genera la sensación de paralización de la entidad y el peligro de debilitamiento de la cultura institucional.

---

<sup>138</sup> Ver formulario empleado en el Anexo 7

Lo anterior va acompañado de la dificultad de ubicar información. Se manifiesta una evidente deficiencia en los mecanismos de recopilación y procesamiento de la misma al interior de la institución, lo que imposibilita su circulación ordenada y sistemática. La actual estructura de la carpeta compartida del PRAS, por ejemplo, no resulta ser un instrumento útil, pues no existe una lógica para archivar documentos lo que impide ubicarlos rápida y eficientemente, esto ha generado que cada funcionario posea su propio archivo y que no todos los documentos necesarios para el desarrollo de las labores de otras áreas, sean de fácil ubicación, lo que implica mayor esfuerzo y tiempo.

Las buenas relaciones interpersonales existentes en el PRAS, permiten que sus miembros manejen información necesaria para el cumplimiento de sus acciones y conozcan aspectos fundamentales de la institucionalidad; las encuestas realizadas de muestran que la mayoría del personal dice recibir información o conocer de las decisiones tomadas a través del trabajo diario y las conversaciones con los compañeros, a demás existe la necesidad, por parte de la mitad del personal de tener mayor información, de manera más fácil y ágil, como se muestra en los cuadros 3.1 y 3.2; además es una demanda de las áreas técnicas acceder a información especializada en los temas que maneja el PRAS, como por ejemplo información de pasivos ambientales de otros países, legislación ambiental, banco nacional sobre indígenas aislados, entre otras.

Cabe anotar además que se reclama la circulación de información de manera oficial y no la obtenida a través de mecanismos informales. Es importante también señalar que hay desconocimiento sobre las decisiones adoptadas en las máximas esferas, sin embargo reconoce participar de manera activa en las decisiones que se toman a nivel de sus unidades.

Existe en circulación gran cantidad de información por ciertos canales, especialmente los correos electrónicos, pero además una percepción de vacío de información. Estos hechos se dan ante la sobresaturación de los canales y el desorden en su distribución.

En lo que respecta a las necesarias vinculaciones con los diferentes públicos, se evidencia una debilidad en la capacidad de relacionamiento institucional, y ésta está circunscrita a las acciones cumplidas, sobre todo por los técnicos con los beneficiarios

directos. En los cuadros 4.1 y 4.2 se muestra la percepción del personal en relación al relacionamiento de la institución con los beneficiarios, la mayoría de ellos manifiestan que no existe un conocimiento del PRAS en las zonas de intervención. Mientras en los cuadros 5.1 y 5.2 se pone de manifiesto la percepción de los funcionarios en cuanto a la relación institucional con públicos externos. El cuadro 5.2 evidencia que el área administrativa tiene una pequeña diferencia en cuanto al relacionamiento con públicos externos son, principalmente, proveedores locales; en cuanto al equipo técnico su vinculación son con contrapartes con las que se tiene relación por los proyectos que se ejecutan.

Las entrevistas realizadas al personal ratificaron lo sucedido, se puso énfasis en la urgente necesidad de crear canales oficiales de difusión de información y que a su vez permita mejorar las relaciones ásperas que se mantiene entre equipo técnico y administrativo.

Al poco tiempo, cuando se intentaba iniciar a aplicar ciertas herramientas que permitan mejorar la comunicación interna, se presentaron fuertes rechazos del área técnica sobre todo por promocionar las acciones que la institución realizaba. Se negó totalmente el acceso al estado de los proyectos.

Coincidentemente, para esa misma época se generaron varios hechos que obligaban a la institución a generar una respuesta mediática. El ataque a una familia colona de la localidad Los Reyes de la provincia de Orellana por parte de un clan de indígenas aislados aumentó el grado de conflictividad interno. Por un lado existía la presión social y por parte del despacho ministerial de dar respuesta en los medios y controlar la situación y por otro, el equipo a cargo del PMC y el Coordinador Técnico se negaban a cooperar con la prensa.

Debido a la sensibilidad política del tema se dieron las respuestas necesarias y se logró controlar el tema. Cuando se intentaba retornar al proceso planificado de generación de información y construcción de canales oficiales de comunicación acontecen dos hechos sumamente relevantes en la gestión del PRAS. Por un lado el Coordinador General es removido de su cargo para pasar a ocupar la dignidad de viceministro, lo que obliga ha

hacer un cambio dentro de la institución y su ordenamiento interno. Toma posesión la nueva Coordinadora General, dejando su puesto de Asesora Jurídica del PRAS, lo que genera un rechazo inmediato por parte del área técnica argumentando que no posee los conocimientos suficientes para ocupar esa dignidad. Se acentúan las diferencias entre el administrativo y técnico. Existe poca colaboración para alcanzar los objetivos institucionales y se cuestionan todas las decisiones tomadas.

Por otro lado, el Gobierno Nacional pide la opinión del Ministerio del Ambiente para la explotación del Campo Marginal Armadillo. Este campo está ubicado fuera de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane y de la Zona de Amortiguamiento, sin embargo muy cerca de ahí se ha evidenciado presencia de clanes de estos pueblos aislados. El PMC emite un informe diciendo que no es posible la explotación por que pondría en riesgo la vida tanto de los Indígenas Aislados, como de los trabajadores de la empresa petrolera. Existe una enorme presión política por parte del Ministerio de Recursos No Renovables. La Ministra del Ambiente dispone que cualquier declaración al respecto del tema lo realizará ella. Los técnicos encargados rechazan la decisión y da una amplia entrevista a un medio de comunicación nacional. La señora Ministra pide su salida inmediata de la institución. Como consecuencia varias personas más renuncian respaldado al Coordinador Técnico y al Coordinador del PMC. Este hecho profundiza la deteriorada relación existente.

El área de comunicación centra su actividad en dar respuesta al tema que lleva tarda varios meses en ser resuelto.

El clima organizacional se encuentra totalmente deteriorado, se ha generado una competencia interna, nadie proporciona mayor información y en los pocos espacios de intercambio de opiniones existentes se genera mayor conflictividad. Cualquier iniciativa que tome el equipo administrativo por mejorar las cosas es inmediatamente rechazada por el resto del personal.

La Coordinación General decide contratar una consultoría externa que analice el Clima y la Cultura Organizacional y que proponga algunas alternativas de solución. Cuando se intenta aplicar lo recomendado, nuevamente se generan rechazos.

Paralelamente se habían venido desarrollando una auditoría interna a los procesos de Gestión de Calidad, cuando se exponen los resultados y por el caldeado ánimo de los empleados, todas las opiniones vertidas son tomadas en el ámbito personal y se crean mayores fricciones.

Uno de los resultados más importantes tanto del estudio de cultura y clima como de la auditoría interna y lo que inicialmente arrojó el diagnóstico de comunicación, es que no existe un rumbo claro para seguir. Se plantea la elaboración de un Plan Estratégico que sea el que direcciones de ahora en adelante la gestión del PRAS. El equipo técnico es el encargado de proponer a los consultores que lo realizarán.

La metodología utilizada es altamente participativa y permite identificar las necesidades y los problemas existentes. Cuando se empieza a hacer pública la debilidad de algunas áreas para plantear objetivos las disputas reaparecen y cada vez son más fuertes. El equipo técnico entorpece el correcto desarrollo de los talleres para la construcción del Plan.

La Coordinación General solicita al equipo de Gestión de Información, caracterizado por ser el que mayor polémica genera, un estado de avance de sus productos institucionales y una fecha límite para el lanzamiento del Sistema de Indicadores de Pasivos Ambientales y Sociales. El equipo se niega a entregar la información y la Coordinación General procede a separarlos de la institución.

La salida de los técnicos renueva el ambiente, pero también genera un silencio absoluto entre las áreas.

Se socializa el Plan Estratégico PRAS 2010-2020.

Con esa base y con el ingreso de nuevo personal se inicia un nuevo diagnóstico para la construcción y aplicación de la Estrategia de comunicación.

Se realizan entrevistas informales con todos los coordinadores de los componentes para identificar las principales necesidades de comunicación e información por componente.

Posteriormente se solicita que cada uno de ellos realice el mismo ejercicio con sus subalternos y emita los resultados al área de comunicación.

### **Problemas Identificados**

Después del procesamiento de toda la información obtenida por el diagnóstico y la convivencia diaria en la institución se han identificado los siguientes problemas:

- Inexistencia de canales formales de información
- Conocimiento parcial de las actividades que cumplen otras áreas del PRAS y de manera informal
- Conocimiento parcial de las decisiones adoptadas en el PRAS y por canales informales
- Inexistencia de vínculos institucionales con los públicos externos
- Deficiencia en la promoción y conocimiento externo del PRAS
- Deficiente internalización de la estructura del PRAS desde la construcción de sus metas y objetivos, para poder comprender como los proyectos se cohesionan con las características de la institución
- Incomprensión del comportamiento organizacional de la institución, así como sus detalles e instancias de desarrollo.
- Tecnologías subutilizadas.
- Inexistencia de línea informativa ni se han determinado prioridades de visibilización pública de la gestión.
- Actuación coyuntural y en respuesta a situaciones emergentes.
- Inexistencia de una imagen institucional consolidada.

Dada la situación es necesario que la comunicación se vincule con un proceso integral

de interacción. La finalidad es que se enfoque al conformación de una línea laboral clara que alimente eficientemente a cada grupo humano.

Para que sea realidad un posicionamiento del PRAS como una entidad estatal se debe partir de una premisa esencial. Para lograr este objetivo hay que trabajar en desarrollar unidad e identificación de los componentes humanos y técnicos de la institución.

## **Objetivos**

### *Objetivo de Desarrollo*

Promover la gestión integral en los procesos de reversión de los daños ambientales y sociales provocados por el desarrollo de generadoras de impactos ambientales

### *Objetivo General*

Apoyar la gestión institucional del PRAS para el sostenimiento de una cultura fuerte que se revierta en una acción eficiente y eficaz, reconocida socialmente por los niveles de credibilidad y confianza

### *Objetivos Específicos*

- Fortalecer la imagen institucional del PRAS con el fin de sostener una cultura institucional fuerte, a través de un eficiente sistema de comunicación.
- Apoyar los mecanismos de gestión a través de la difusión de acciones que se reviertan en una imagen sólida y coherente.
- Propiciar la participación y la comprensión mutua del PRAS con sus públicos directos, a través del establecimiento de mecanismos de interacción.

## **Líneas Estratégicas**

- Establecimiento, sostenimiento y funcionamiento del sistema interno de comunicación<sup>139</sup>
- Establecimiento y sostenimiento del sistema externo de comunicación
- Consolidación de imagen institucional

## **Programas**

- Fortalecimiento de la comunicación interna
- Implementación y sostenimiento de redes y canales de información externa.
- Posicionamiento de Imagen institucional

## **Públicos**

Los públicos son los actores con los que la entidad establece relaciones y que están orientadas a generar interacciones.

Cada público tiene una particularidad y el nivel de la relación entre la entidad y él estará determinada por los intereses mutuos existentes.

Bajo esta consideración se han establecido los siguientes públicos:

### *Directos*

Son aquellos vinculados o con los que el PRAS debe establecer vinculación directa. Con estos públicos a más de los canales informativos se requiere establecer mecanismos de comunicación:

- Ministerio del Ambiente
- Presidencia de la República<sup>140</sup>
- SENPLADES

---

<sup>139</sup> Se entiende por sistema de comunicación la política de comunicación, las redes, canales, mensajes y actores

<sup>140</sup> En el caso de la Presidencia de la República, la relación, en la mayor parte estará mediada por el Ministerio del Ambiente, sin embargo habrá momentos que requerirán una relación directa

- Ministerio de Recursos Naturales No Renovables
- PETROECUADOR y sus filiales
- Gobiernos locales en las zonas de influencia
- Organizaciones ambientalistas y sociales de las zonas de intervención
- Medios de comunicación locales, nacionales e internacionales
- Beneficiarios directos de las acciones institucionales
- Organismos de Cooperación: Sistema de las Naciones Unidas, entre ellos el PNUMA, BID, CAF, BM
- Embajadas

### *Indirectos*

La relación es más informativa y en casos específicos será necesario establecer mecanismos de interacción.

- Ministerios y organismos públicos:
  - Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda,
  - Ministerio de Transporte y Obras Públicas,
  - Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio
  - Instituto de Contratación Pública,
  - ECORAE,
  - CODENPE,
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
- Organizaciones sociales y ambientalistas a nivel nacional e internacional
- Nacionalidades y Pueblos
- Centros de Educación Superior y Colegios de Profesionales
- Laboratorios y proveedores locales
- Sociedad en general.- intermediada por los medios de comunicación colectiva.

### **Mensaje**

El mensaje transmitido a todos los públicos debe ser corto, simple, sin elementos técnicos innecesarios que puedan generar confusión.

Debe transmitir los valores institucionales y reflejar la gestión desarrollada. Lo que se diga debe apuntar a posicionar al PRAS como una institución líder en el manejo integral de pasivos socio-ambientales. Además debe favorecer al reconocimiento de sus productos intangibles, como son normativa, directrices, lineamientos, información sobre pasivos, valoración de pasivos, antes que a la infraestructura que construye.

La imagen institucional<sup>141</sup> PRAS propone como slogan inicial la frase: “Investigamos. Analizamos. ¡Actuamos! Entendiendo esa actuación como la producción de información que apoya la toma de decisiones.

### **Imagen institucional**

Por disposición del Despacho Ministerial, todos los programas y proyectos adscritos, al igual que sus áreas protegidas y parques nacionales deben iniciar un proceso de construcción de imagen institucional basada en la Marca Ministerio del Ambiente.

“La marca es, objetivamente, un *signo sensible*, al mismo tiempo un *signo verbal* y *signo visual*. (...) la marca es, pues, una moneda de dos caras. O un doble signo”<sup>142</sup>. El Programa de Reparación Ambiental y Social decidió trabajar en el fortalecimiento de su imagen institucional a propósito de la necesidad de contar con una imagen icónica que la defina.

En vista de la necesidad de dar respuesta a un pedido ministerial, se contrató una consultoría especial, que diseñe un logotipo PRAS. Latinbrand propone una representación gráfica que combina lo social y lo ambiental, apuesta principal de la institución<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Al respecto se trabajará en el siguiente apartado

<sup>142</sup> COSTA Joan, La imagen de Marca un fenómeno social. Paidós Diseño 02, Barcelona 2004, pág. 18

<sup>143</sup> El resumen del manual de imagen institucional se lo puede revisar en el Anexo 9

## Matriz Estrategia de Comunicación

LÍNEAS	PROGRAMAS	RESULTADOS	INDICADORES	SUPUESTOS	PÚBLICO
<b>Establecimiento, sostenimiento y funcionamiento del sistema interno de comunicación</b>	Fortalecimiento de la comunicación interna	1.Sistema de comunicación interno implementado y en funcionamiento	Sistema de comunicación interno está aprobado y en funcionamiento	Voluntad política para aprobación, implementación y funcionamiento del sistema	Personal PRAS
		2.Información general del PRAS y otra información orientada al crecimiento individual y colectivo difundida a todo el personal	Producido y difundido 1 boletín electrónico mensual. Desarrollada una actividad de socialización al mes (video foro, taller, charla)	Producción institucional suficientes para mantener periodicidad. Tiempo del personal para dedicar a las actividades	Personal PRAS
		3. Personal de PRAS, comunicado, motivado y participando en la gestión institucional	1 buzón electrónico de sugerencias establecido en la carpeta pública. 1 reunión mensual desarrollada	Aceptación del personal de este mecanismo. Tiempo del personal para reuniones	Personal PRAS
			1 evento deportivo mensual	Tiempo extra del personal para dedicar a actividades fuera de horario	
<b>LÍNEAS</b>	<b>PROGRAMAS</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>SUPUESTOS</b>	<b>PÚBLICOS</b>

<b>Establecimiento y sostenimiento de relaciones externas</b>	Implementación y sostenimiento de redes y canales de información externa	1. Capacidades de gestión y negociación fortalecidas, a través del conocimiento que el público tenga del PRAS	Página cargada y actualizada quincenalmente y cuando la información requiera. 1 boletín impreso trimestral producido y difundido a públicos externos. Trípticos y material POP con información institucional	Web y lo	Producción institucional suficiente para mantener periodicidad. Recursos para las publicaciones	Directos Indirectos
		2. Beneficiarios y sociedad en general acepta y cree en la labor del PRAS	Boletines y ruedas de prensa con la periodicidad e información que la producción institucional permita o demanda, realizados. Entrevistas con medios de comunicación de acuerdo a las necesidades institucionales. Visitas de reporteros de medios a proyectos ejecutados.		Generación de información por parte de la institucionalidad	Medios comunicació sociedad general

LÍNEAS	PROGRAMAS	RESULTADOS	INDICADORES	SUPUESTOS	PÚBLICOS	PRODU
<b>Establecimiento y sostenimiento de relaciones externas</b>	Implementación y sostenimiento de redes y canales de comunicación externa	Públicos externos interactúan con el PRAS	2 eventos anuales	Disponibilidad de recursos	Sociedad en general	Foros, conferen
			2 talleres anuales con población beneficiaria, con presencia de medios locales	Disponibilidad de recursos	Beneficiarios, gobiernos locales, medios de comunicación locales	Reunior talleres asamble

<b>Posicionamiento de Imagen institucional</b>	Fortalecimiento de imagen institucional	Públicos internos se identifican con institución	Al menos el 75% de personal reconoce la existencia de una imagen institucional	Voluntad política	Personal PRAS	Manual imagen Manual Corpora
		Públicos externos recuerdan y aceptan al PRAS	Al menos el 50% de los públicos directos recuerdan al PRAS y reconocen su gestión	Disponibilidad de recursos	Directos Indirectos	Material promoci Campañ mediátic Estudio medició impacto

### Matriz de Marco Lógico

Objetivos	Indicadores	Fuentes de Verificación	Supuestos
<b>1. Apoyar la gestión institucional del PRAS para sostener una cultura institucional fuerte, a través de un eficiente sistema de comunicación interna</b>	En el primer semestre de la implementación del sistema, el 80% del personal obtendrá información, de manera ágil y oportuna a través de mecanismos formales	Archivos digitales de la información producida y difundida	Voluntad política y suficiencia de información para mantener los canales
<b>2. Apoyar los mecanismos de gestión a través de la difusión de acciones que se reviertan en una imagen sólida y coherente</b>	En los 6 primeros meses se habrán identificado al 60 % de públicos con los que necesita articularse el PRAS y se los habrá incorporado a las redes de información de la organización. En el	Bases de datos y archivos de información producida y difundida	Voluntad política, suficiencia de información para mantener los canales y disponibilidad de recursos

	primer años se habrá cubierto el 90%		
<b>3. Propiciar la participación y la comprensión mutua del PRAS con sus públicos directos, a través del establecimiento de mecanismos de interacción</b>	En el primer año de implementación de las redes y canales de comunicación, el 90% de la población interactuará con el PRAS, en los lugares donde se verifique su intervención.	Bases de datos, mapeos de actores, archivos de invitaciones, convocatorias y ayudas memorias	Voluntad política, interés de actores locales, capacidad de respuesta técnica institucional

## Productos

### *Sistema de Comunicación*

El proceso de comunicación e información del PRAS establece que los canales de entrada del sistema sean dos por un lado, los insumos de planificación e informes técnicos que generan los componentes y avisos generados por el Sistema Integrado de Gestión.

Por otro se deben realizar reuniones periódicas con todos los coordinadores y coordinadoras de componente con los que se priorizará las acciones informativas a ser difundidas. Son ellos los que proporcionarán la información de primera mano sea vía escrita o concertando entrevistas para que el área de comunicación procese posteriormente la información.

Este mecanismo además permite identificar con mayor rapidez las necesidades de apoyo puntuales que tiene cada componente.

En caso de presentarse acciones de crisis o de alto impacto social o político, el equipo de comunicación deberá pedir asesoramiento y respaldo a Planta Central, coordinar acciones y consensuar criterios para unificar el discurso. La Ministra del Ambiente o la Coordinación General del PRAS serán los únicos voceros.

En cualquier caso, el área de comunicación es la única fuente oficial de información, tanto interna como externa. A través de esta se emiten todos los comunicados. Todo lo emitido por el sistema contará con la aprobación expresa de la Coordinación General.

Los canales de salida del sistema estarán dados por los diferentes productos que sean emitidos desde el área de comunicación.

El sistema estará sometido a un permanente monitoreo, seguimiento y evaluación, en base al cumplimiento de los indicadores establecidos en la Estrategia de Comunicación y Planes Operativos.

Es importante también definir una forma de seguimiento de información mediática, a través de agencias especializadas de monitoreo de medios.

#### *Productos internos*

#### **Información orientada al crecimiento individual y colectivo**

Se propiciará el intercambio de documentos de interés general y con alto grado de especificidad que contribuya a la formación del personal del PRAS en sus diferentes campos de acción. Para ello se incluirá un sitio especial para cargar la información de la carpeta pública<sup>144</sup>.

#### **Espacios formales de comunicación y participación**

Con la mayor cantidad de personal posible, se convocarán a reuniones periódicas en las que se analicen temas que afectan la gestión institucional. Estos espacios servirán para analizar la situación y proponer alternativas de solución.

Cuando la coyuntura no permita que se realice este tipo de encuentros, la Coordinación General, pedirá la presencia exclusiva de los coordinadores de componente. Lo acontecido en esas reuniones debe ser socializada por cada cabeza de área a sus

---

<sup>144</sup> Se explica más adelante.

subalternos, así como también llevar las inquietudes y criterios hacia los espacios de toma de decisión.

### **Boletín electrónico**

Se propone realizar una edición cada 15 días con el resumen de las acciones más relevantes de cada área y componente. Además dedicar un espacio especial para abordar a una persona o equipo de trabajo, a los cuales se les realizará una entrevista a profundidad.

Esto permitirá que todo el personal se mantenga al tanto de lo que acontece en las distintas áreas y conozca datos del resto de personas con las que convive, propiciando la proximidad entre los trabajadores y equipos del PRAS.

Debido a la sobrecarga laboral, en muchos casos puede ser ignorado, sin embargo se lo diseñará de tal forma que al menos sea leído el contenido. En caso de necesitar ampliación se podrá acceder a mayor información mediante un hipervínculo.

El acceso generalizado al Internet y la posesión de cuentas de correo electrónico institucional facilita la difusión y aceptación de este medio.

### **Reuniones del equipo de comunicación**

El equipo de comunicación, conformado por los coordinadores de cada componente y liderado por el área de comunicación se reunirá mensualmente o cuando la situación lo determine.

En estos espacios se analizarán las necesidades de comunicación, se priorizarán las intervenciones del área y se adquirirán compromisos para alimentar el sistema. Todas las decisiones tomadas deberán ser socializadas con cada uno de los equipos de trabajo a los que representan.

En caso de sobresaturación de trabajo se puede considerar como pérdida de tiempo, para evitar eso se tendrá una agenda de reunión que determine estrictamente lo que se va a tratar para evitar desviar los temas. Al finalizar, será responsabilidad del área de

comunicación emitir una ayuda memoria a todos los participantes y dar seguimiento a lo compromisos adquiridos.

#### *Reuniones mensuales*

Se destinarán 2 horas de la jornada laboral al mes para la realización de actividades de formación e intercambio de experiencias y conocimientos.

Para esto se utilizarán técnicas como los video foros con proyección de documentales relacionados con la gestión institucional y charlas con invitados relacionados con el quehacer diario de la institución.

Esto permitirá que el personal cambie de actividad y comparta un tiempo con el resto de compañeros a demás de adquirir nuevos conocimientos.

#### *Buzón de sugerencias*

En caso de existir la necesidad de emitir algún comentario o sugerencia sobre el sistema de comunicación y que por cualquier motivo no sea transmitido al coordinador del componente, se contará con un espacio especial dentro de la capeta pública o el sistema integrado de gestión que permita emitir ese comentario.

#### *Actividades de carácter social*

En coordinación con el componente de Gestión de Talento Humanos se propiciarán encuentros de carácter social de diferentes tipos, de ser posible, una vez al mes (podrían coincidir con las reuniones para presentación de documentales y charlas), que distensione al personal, lo aproximen a los de otros componente y se tejan lazos de confianza, mejorando el clima organizacional.

#### **Carteleras**

Se colocarán carteleras en los espacios de mayor circulación del personal, servirán para colocar la misma información transmitida a través del boletín electrónico para que todo

el personal algún momento pueda verlo. Contará con un diseño dinámico y atractivo y con la adecuada aplicación de la marca

### **Manual de imagen corporativa**

Con un diseño amigable y lenguaje sencillo se transmitirá a todo el personal el manual de imagen corporativa. Este material será una herramienta de consulta constante sobre la utilización de la marca.

Estará impreso en papel ecológico que genere menor impacto posible. Además en la carpeta pública se encontrarán todos los respaldos para la fácil utilización en informes, formularios y demás papelería interna.

### **Manual corporativo**

Incluirá las propuestas de gestión, estructura, procesos, formularios, conceptos y toda información que pueda servir para solventar las dudas del funcionamiento interno del PRAS. Este material será entregado a todo el personal y además servirá para la inducción del que se integre. Estará impreso en papel ecológico y con un diseño funcional y atractivo.

### **Carpeta pública**

Se reestructurará la carpeta pública de tal forma que posea solo la información relevante y de consulta institucional. Toda la información deberá estar cargada en formatos no editable. Todo el personal podrá visualizar lo existente en la carpeta, pero existirá una sola persona que la administre.

Se estructurará en función de la información que maneja cada componente y proyecto.<sup>145</sup>

### *Productos Externos*

### **Boletín externo**

---

<sup>145</sup> Ver estructura propuesta en Anexo 10

Dirigido a todos los públicos externos, tendrá una periodicidad trimestral, contendrá un resumen de gestión por áreas. Este material permitirá socializar a todos los públicos relacionados con el PRAS lo que se está realizando. Se dará énfasis a resultados de investigaciones e iniciativas desarrolladas. Será un mecanismo de rendición de cuentas.

Estará impreso en papel ecológico y de preferencia con tintas biodegradables. Incluirá la sugerencia de ser reciclado.

### **Página Web**

Rediseño de la página Web institucional con la aplicación de la imagen institucional. Estructura ágil y dinámica de fácil navegación y con varios elementos interactivos.

Deberá contener toda la información relevante del PRAS y será actualizada con las noticias generadas por la institución con una periodicidad de 15 días o cuando la noticia lo amerite.

### **Folletería y material POP**

Se diseñarán plegables, hojas volantes, afiches y otros para ser distribuidas en las zonas de influencia de la gestión, en eventos y ferias de las que participe el PRAS. Contendrán un resumen de lo que es la institución, además del contenido específico de cada proyecto que se deba publicitar. Deberá estar de acuerdo a la imagen institucional y se utilizará papel ecológico.

### **Foros, conferencias y otros actos públicos**

Servirán para presentar resultados o socializar actividades, así como también para recopilar criterios de otras instancias. Serán planificados según las necesidades institucionales. Se propiciará la presencia de medios de comunicación locales y nacionales. Se sistematizará los resultados de la jornada y se difundirá virtualmente a los asistentes al mismo a demás de subirlo a la página Web.

### **Reuniones, talleres y asambleas**

Si se presenta la demanda por parte de los componentes, se acompañará y propiciará reuniones con los beneficiarios de los proyectos. Se proporcionará elementos básicos de manejo de grupos, se apoyará en la elaboración de metodologías y se preparará material de difusión adecuada para el tema y públicos.

Se propiciará, de forma coordinada, la realización de reuniones con otras entidades del Gobierno para la socialización de resultados de gestión y generación de alianzas interinstitucionales.

### **Videos institucionales**

Se realizarán videos trimestrales o según lo requiera la institución, con los hitos de los proyectos que desarrolla la institución.

Este material estará disponible en la página Web, se utilizará como rotativo durante ferias y otros actos públicos, se propiciará su inclusión en espacios de publicidad gubernamental, etc.

### **Campaña mediática<sup>146</sup>**

Pautaje en radiodifusoras nacionales y locales (zona de influencia del PRAS) de cuñas de aproximadamente 20 segundos al menos 5 veces al día en horarios rotativos con mensaje básico que posicione el slogan institucional Analizamos, investigamos Actuamos!

#### *Productos específicos para medios de comunicación*

- La relación con los medios de comunicación es vital para cualquier entidad y por supuesto también para el PRAS. Su tratamiento es sustancialmente sensible, por lo que es necesarios tomar en cuenta lo siguientes:
- La ciudadanía conocerá al PRAS a través de los medios de comunicación social.

---

<sup>146</sup> A sugerencia de la consultoría de Latinbrand

- Los medios de comunicación, en su mayoría, son empresas privadas, que responden a intereses específicos, coyunturas determinadas, e incluso posiciones políticas (que al momento no son favorables).
- La relación con los medios de comunicación no son, ni deben ser, dependientes de las relaciones personal de funcionarios públicos con periodistas; debe procurarse que sea la entidad la que se ligue con la prensa, de una manera técnica, pero sobre todo ética.
- Estas relaciones están cruzadas, especialmente, por la calidad de la información.
- Un mal uso de la información, e incluso de las relaciones existentes con los periodistas de los medios, puede desgastar y minar las posibilidades institucionales de entrar efectiva y favorablemente en la agenda mediática.

Toda la información que se emita del PRAS, orientada a los medios de comunicación debe tener características específicas:

- Tener carácter noticioso.
- Tener sustento y posibilidades de comprobación.
- Tener contenidos sustanciales (de impacto mediático y de alto contenido).
- Que no revierta ningún riesgo para la entidad una vez que haya sido emitida (la entidad perderá control sobre ella en el momento que haya salido de las fronteras del PRAS).

#### *Boletines de prensa*

Deben ser emitidos cuando la información lo amerite. Informará sobre acciones relevantes del PRAS. Deben ser oportunos y claros.

#### *Ruedas de prensa:*

Las ruedas de prensa deben ser empleadas solo cuando la información es de alto impacto, o se origina un problema de magnitud. La vocería estará determinada por la máxima autoridad.

### *Entrevistas con periodistas*

Permitirá establecer una relación directa entre la autoridad y los periodistas, poner en agenda temas que le interesan al PRAS; Manejar primicias y responder a los intereses de los medios, siempre y cuando favorezcan a la entidad. Se planificarán considerando la coyuntura, el medio y la experiencia del vocero.

Todo aquel funcionario del PRAS que de declaraciones en los medios deberá tener un discurso ajustado a los criterios institucionales y deberá recibir una capacitación de manejo de medios

### *Visitas de los periodistas a obras*

Resulta beneficioso en el sentido que permite establecer una relación directa entre la autoridad, los periodistas y los técnicos del PRAS, permite a los periodistas conocer la gestión directamente en la zona que se ejecuten.

Se planificarán al menos dos veces al año y tratarán de coincidir con entrega de obras u otros actos públicos.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

- Las reformas al marco legal reconocieron la existencia de una serie de derechos específicos tanto para los ciudadanos, como para los colectivos y la naturaleza. Esta particularidad genera, al mismo tiempo la responsabilidad Estatal de atender con eficiencia a estas demandas de tal forma que se alcance el Buen Vivir.
- El Ministerio del Ambiente, en relación al resto de Carteras de Estado posee una debilidad histórica que ha intentado ir superando de a poco, pero aun hacer falta mucho para tener la fuerza que lo legitime como Autoridad Ambiental. Esta falta de fuerza ha generado que los nuevos conceptos y propuestas no sean aceptadas fácilmente por sus pares ni por los agentes regulados.
- Al ser el PRAS una entidad desconcentrada del Ministerio del Ambiente y proyecto emblemático del Gobierno, ha generado que su gestión esté permanentemente evaluada y criticada. La escasa gestión de sus líneas estratégicas ha proyectado externamente una inmovilidad permanente. En lo interno esto ha sido motivado por una limitada claridad de los objetivos estratégicos.
- Los débiles liderazgos existentes ha aportado que el clima organizacional se vaya debilitando constantemente, propiciando los antagonismos y competencias insanas al interior.
- El involucrar a los Directores de cada componente en el diseño de los productos de comunicación e información a contribuido a la apertura de canales de dialogo horizontales, mejorando las relaciones entre las áreas.
- Tanto las herramientas comunicacionales como la construcción del Plan Estratégico y el reciente ingreso a la metodología de Gobierno por Resultados a propiciado un acercamiento favorable entre los componentes técnico y administrativo.
- Externamente, el Ministerio del Ambiente ha reconocido los aportes institucionales y valora la gestión del PRAS desde el inicio de la implementación de la estrategia. Se ha logrado la aceptación tanto en el MAE como en otros Ministerios relacionados, de los conceptos propuestos.

- Pese a que las condiciones laborales generan tensiones internas, los canales de comunicación oportunos y eficientes han aportado para “refrescar” el ambiente.
- ✓ Es indispensable fortalecer a la Dirección de Talento Humano de tal forma que sea esta la encargada de proponer metodologías adecuadas para un mejoramiento del clima y mantención de una cultura organizacional fuerte.
- ✓ Se requieren liderazgos sólidos que guíen a la institución a la consecución de sus metas. Si la Gerencia General no asume el rol que le corresponde, resultan infructuosos todos los esfuerzos que se puedan aportar desde las otras áreas en beneficio de la organización.
- ✓ El éxito de la estrategia de comunicación depende, en gran medida de los insumos informativos que son proporcionados por los competentes técnicos y administrativos, si no existe el firme compromiso de aportar en la circulación de información y mejoramiento de los canales por cada uno de los directores ninguna iniciativa dará resultado.
- ✓ Para el fortalecimiento de la imagen externa se requiere, además de un adecuado plan de relacionamiento y posicionamiento, productos que ser mostrados, si no se cumplen las metas en los plazos establecidos, es poco lo que el área de comunicación puede promocionar a lo externo.

## **Bibliografía**

1. ACOSTA, Alberto. *Breve Historia Económica del Ecuador*. Corporación Editora Nacional. 2006. Quito, Ecuador.
2. ALFARO Rosa María, “Culturas populares y comunicación participativa”: en: *La ruta de las redefiniciones Asociación de comunicadores Sociales CALANDRIA*
3. ALFARO, Rosa María, *Ciudad desde comunicaciones ciudadanas*, Asociación de Comunicadores Sociales en Diálogos de la comunicación 35-36
4. ALFARO, Rosa María. *Una comunicación para otro desarrollo*, Calandria, 1993.
5. ASAMBLEA CONSTITUYENTE, *Constitución del Ecuador*, Ecuador 2008
6. BELTRAN, Luis Ramiro; *La comunicación para el desarrollo en América Latina*.
7. BILLOROU, Oscar Pedro *Introducción a la Publicidad*. Librería Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1996
8. CHIAVENATO Idalberto, *Administración de Recursos Humanos*, Edición: 3ra, Año: 1998, McGraw-Hill de México.
9. CLIFFORD Geertz, *American Antropologist*\_vol 59, 1957
10. CONTRERAS, Adalid, “Encuentros y desencuentros de la Comunicación, desarrollo y sociedad” en: *UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR, Encuentro nacional y seminario latinoamericano de la comunicación. Memoria académica*. Cochabamba 1999.
11. CONTRERAS, Adalid, *Imágenes e imaginarios de la comunicación desarrollo*, CIESPAL, Ecuador.
12. COSTA Joan, *La imagen de Marca un fenómeno social*. Paidós Diseño 02, Barcelona 2004
13. COSTA, Joan *La comunicación en acción: Informe sobre la nueva cultura de la gestión*. Editorial Paidós, Barcelona, 1999

14. DAFF Richard, *Teoría y diseño organizacional*, novena edición, Cengage Learning Editores S.A. México 2007.
15. DEL POZO Marisa, “Identidad y cultura en la comunicación interna: herramientas estratégicas en los mercados internacionales” en: LOSADA DÍAS, José *Gestión de la comunicación en las Organizaciones*. Ariel Comunicación, primera edición, España 2004
16. DEL POZO, Rolando, *Conflictos Socio Ambientales en las áreas de influencia del campo Libertador, provocados por la extracción petrolera de la filial Petroproducción en la Región Amazónica Ecuatoriana*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. Programa de Estudios Socioambientales. Ecuador 2010.
17. ESTRADA Julio, *La economía durante la colonia en Historia del Ecuador*, Salvat Editores, 1980, Tomo IV.
18. FERNÁNDEZ COLLADO Carlos, *Organización, información y comunicación*, Editorial Trillas, México 1998
19. FERNÁNDEZ Collado, Carlos, *La Comunicación en las organizaciones*, Editorial Trillas, Quinta reimpresión, junio de 1999, México
20. FREIRE, Paulo, *¿Extensión o comunicación?*, Editorial siglo veintiuno, decimoprimer edición, Montevideo, 1991.
21. GARACIA, Antonio, “*¿Comunicación para la dependencia o para el Desarrollo?*”, Ediciones asociadas, Quito.1980,
22. GARCIA Cielo, *Del relacionista pública al comunicador organizacional.- Comunicación U.P.B.*, 1991
23. GORDILLO, Ramiro *¿El oro del diablo? Ecuador: historia del petróleo*, Quito: Corporación Editora Nacional. 2003. Ecuador.
24. HANS ULRICK, Bungler y QUINTERO, Rafael *Conflictos y limitaciones de la democracia en condiciones de pobreza*, ILDIS Quito 2002
25. KOTLER Philip *Dirección de Marketing*, La edición del Milenio 2001, Pearson Educación, Edición en Español, México, 2001

26. LEFF, Enrique, “La insoportable levedad de la globalización” en: VARIOS, *Desarrollo Sustentable ¿Realidad o retórica?* Editorial Abya-Yala año2000 Quito.
27. LUCAS Marín Antonio (Coordinador) *Sociología de la Empresa*, Mc Graw Hill Interamericana de España, mayo de 1998
28. LUCAS MARÍN, Antonio, *La comunicación en la empresa y en las organizaciones*. Bosch Casa Editorial S. A. 1997 Barcelona.
29. Mahbub ul Haq, *El Paradigma Del Desarrollo Humano*, 1990
30. MALDONADO, Adolfo; NARVAEZ. Alberto. *Ecuador ni es, ni será ya, país amazónico. Inventario de impactos petroleros*, primera Edición, Acción Ecológica. Quito. Ecuador. 2003.
31. MARQUES DE MELO, José “Desarrollo y perspectivas de la escuela latinoamericana de comunicación”, en: UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, *I Encuentro nacional y seminario latinoamericano de la comunicación. Memoria académica*. Cochabamba 1999.
32. MATTELART, Armand y MATTELART Michèl, *Historia de las Teorías de la Comunicación*. editorial Paidós, España 1997.
33. MONCADA José, *Análisis Socioeconómico de la Independencia al Auge Exportador*. Ecuador.
34. MORAGAS SPA, Miquel de, *Teorías de la Comunicación*, Editorial Gustavo Gili S.A. España 1981
35. MURIEL María Luisa y ROTA Gilda, *Comunicación Institucional, enfoque social de relaciones públicas*, Colección INTIYAN, CIESPAL, Quito-Ecuador 1980
36. PNUD, *Informe sobre desarrollo Humano, Ecuador 2001*, Quito 2001.
37. PRIETO CASTILLO, Daniel, *Curso a distancia en comunicación impresa Palabras e Imágenes*, Unidad 2, OCLAC Quito 1996.
38. PRIETO Daniel, *Diagnóstico de la comunicación*, Ediciones CIESPAL, 1980
39. PRIETO HERRERA Jorge, *La Gestión Estratégica Organizacional*; Ecoe Ediciones; Colombia 2003.

40. Revista Cubana de Ciencias Sociales, No35/2004, Instituto de Filosofía, Cuba 2004.
41. ROBBINS Stephen, *Comportamiento Organizacional: teoría y práctica*, décima edición, San Diego University, Pearson Educación, Estados Unidos 2000.
42. SÁNCHEZ, Adolfo, *Entre la realidad y la utopía ensayos sobre política, moral y socialismo*; editorial ciencias sociales, Cuba, 2006
43. SCOTT y MITCHEL, “Sociología de la organización” en: LUCAS MARÍN, Antonio, *Sociología de la empresa*, Iberico Europea Ediciones, quinta edición 1992, Madrid
44. SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 Ecuador* 2008.
45. SENPLADES, *Reforma Democrática del Estado, Rediseño de la función Ejecutiva: de las características del Estado y su modelo de Gestión, y del a organización territorial*. Ecuador 2009
46. SIMON Raymon y SORIA Murillo Víctor, *Relaciones Públicas y Humanas*, Grupo Noriega Editores, México 1991
47. SOLETO ENRÍQUEZ, Carlos “Historia de la gestión de la comunicación en las organizaciones” en: LOSADA DÍAS, José *Gestión de la comunicación en las Organizaciones*, Ariel Comunicación, primera edición España 2004.
48. TARDIEU Jean-Pierre, *El Negro en la Real Audiencia de Quito*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2006.
49. TOUSSAINT Florence, *Crítica de la información de masas*, Editorial Trillas México, 1997.
50. VARIOS AUTORES, *Desarrollo Sustentable ¿Realidad o retórica?*, Editorial Abya-Yala año2000 Quito

## Referencias WEB

1. ALONSO, Enrique y OCEGUEDA Vicente “Teoría de las Organizaciones” México 2006 en:  
[http://books.google.com.ec/books?id=2xu0n04hOSQC&pg=PA52&dq=burocra  
cia+organizaciones&hl=es&ei=eJ2nTLaDN4GB8gaJtv3dDA&sa=X&oi=book\\_](http://books.google.com.ec/books?id=2xu0n04hOSQC&pg=PA52&dq=burocra+organizaciones&hl=es&ei=eJ2nTLaDN4GB8gaJtv3dDA&sa=X&oi=book_)

*result&ct=result&resnum=2&ved=0CC4Q6AEwAQ#v=onepage&q=burocracia%20organizaciones&f=false*

2. ARRIETA, Luís “La dimensión del propósito en la comunicación organizacional. Apuntes sobre la revista interna”. En: [http://books.google.com.ec/books?id=Oca9kg4q\\_SoC&printsec=frontcover&dq=critica&ei=QxrXTK2RH42iUIDn6WY&cd=3#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.ec/books?id=Oca9kg4q_SoC&printsec=frontcover&dq=critica&ei=QxrXTK2RH42iUIDn6WY&cd=3#v=onepage&q&f=false)
3. BARTOLI, Annie, “Comunicación y Organización”, Barcelona, Ediciones Paidós, 1992, en: [http://www.elprisma.com/apuntes/comunicacion\\_y\\_periodismo/comunicacionorganizacional/](http://www.elprisma.com/apuntes/comunicacion_y_periodismo/comunicacionorganizacional/)
4. BELTRAN, Luis “El informe McBride y el nuevo orden mundial de la información” en: <http://www.luisbeltran.com/archivos/2009/10/informe-mcbride/>
5. BELTRAN, Luis Ramiro en [http://www.infoamerica.org/teoria\\_articulos/beltran1.htm](http://www.infoamerica.org/teoria_articulos/beltran1.htm)
6. BIZERRA, Cecilia *Buen Vivir* en: <http://amazonia.aler.org/index.php/buen-vivir>, febrero 2009
7. CASILDA BÉJAR Ramón, “América Latina y el Consenso de Washington”, BOLETÍN ECONÓMICO DE ICE N° 2803 en: [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America\\_Latina\\_y\\_el\\_consenso\\_de\\_Washington.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf)
8. CASTRO, Fidel, citado en “El subdesarrollo y las alternativas al desarrollo. Una visión desde Cuba” en [www.monografias.com](http://www.monografias.com)
9. CURI, Gabriel. Funcionalismo en: <http://teocoms.blogspot.com/2007/07/funcionalismo.html>
10. DAILEY Robert, “Comportamiento Organizacional” en: [http://www.ebc.mx/docs/mba/Comportamiento\\_Organizacional.pdf](http://www.ebc.mx/docs/mba/Comportamiento_Organizacional.pdf)
11. GAN, Federico, et al, “Manual de Recursos Humanos”, Centaures del Desert. 2007, en: <http://books.google.com/books?id=xTaAvxr2yPQC&pg=PA52&dq=Schein+supuestos+inconcientes&hl=es&ei=o5A8TfxHHAoKB8gbkk->

*CsCg&sa=X&oi=book\_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCUQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false*

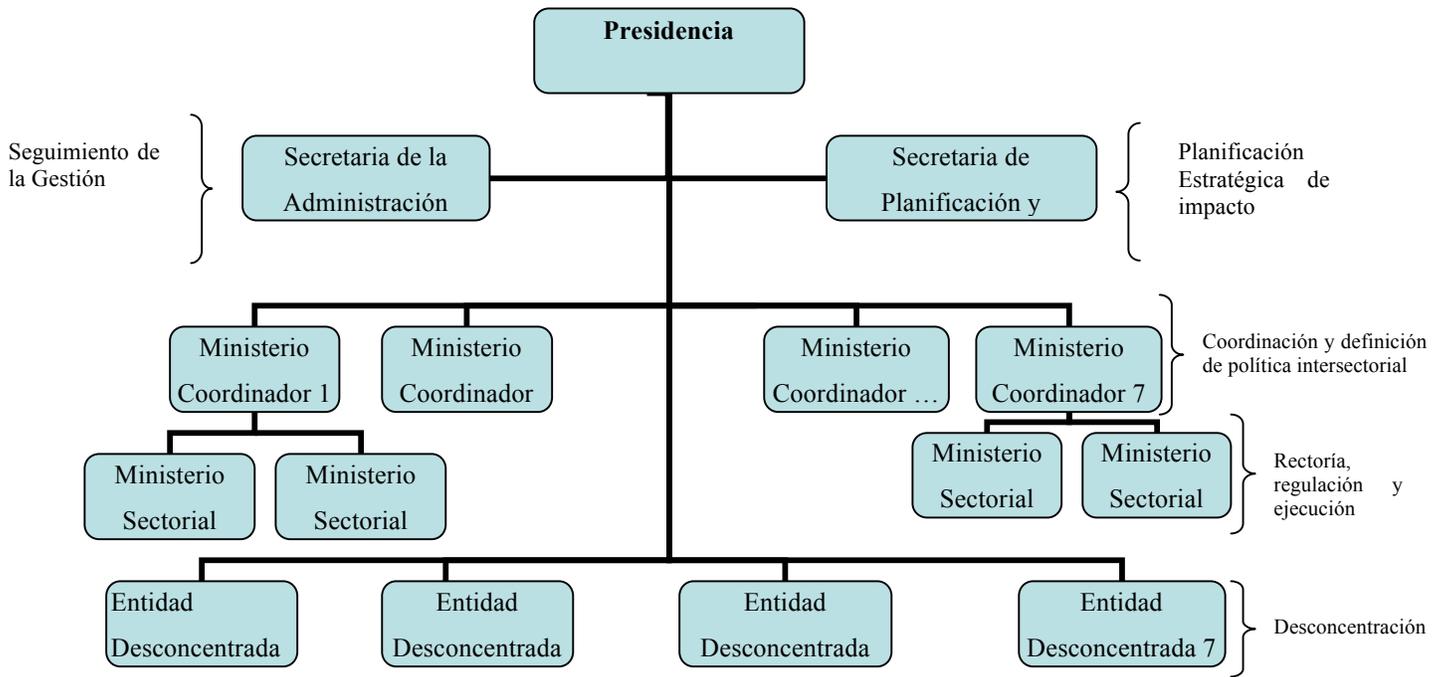
12. GRECO Orlando, Diccionario de Sociología 1ra edición, Valletta Ediciones, Buenos Aires 2003, en <http://books.google.es/books?id=iQef4y92GsQC&printsec=frontcover&dq=diccionario&ei=V4RMTJbkDJnuzQTvs5yNCA&cd=2#v=onepage&q&f=false>
13. GUARANDA Mendoza Víctor, “Apuntes Sobre La Explotación Petrolera”, en: [http://www.inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=288%3Aexplotacion-petrolera-en-el-ecuador&Itemid=126](http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=288%3Aexplotacion-petrolera-en-el-ecuador&Itemid=126)
14. <http://enciclopedia.us.es>
15. <http://anamoralesrosas.blogspot.com/2009/09/comunicacion-externa-y-sus-funciones.html>
16. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/t.pdf>
17. <http://ciberconta.unizar.es/Leccion/comui/100.HTM>
18. <http://comunicacion.idoneos.com/index.php/338244>
19. <http://manuelgross.bligoo.com/content/view/222541/Definicion-y-caracteristicas-de-la-cultura-organizacional-actualizado.html>
20. <http://manuelgross.bligoo.com/content/view/222541/Definicion-y-caracteristicas-de-la-cultura-organizacional-actualizado.html>
21. <http://plan.senplades.gov.ec/web/guest/objetivo-12>
22. <http://redem.buap.mx/pdf/adrian/adrian28.pdf>
23. <http://webs.ono.com/nachovaldes/lbrteoriaxy.htm>
24. [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)
25. <http://www.eumed.net/cursecon/18/10> Octubre 2002
26. <http://www.eumed.net/tesis/alhc/21.htm>
27. <http://www.gestiopolis.com/canales/derrhh/articulos/56/dci.htm>
28. <http://www.gestiopolis.com/canales/gerencial/articulos/26/teoriaz.htm>
29. <http://www.gestiopolis.com/canales/gerencial/articulos/39/redes.htm>
30. <http://www.rppnet.com.ar/comunicacioninterna.htm>

31. [http://www.senplades.gov.ec/c/document\\_library/get\\_file?uuid=a037be5f-189c-45e0-adf6-c4d0d412c5a7&groupId=18607](http://www.senplades.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=a037be5f-189c-45e0-adf6-c4d0d412c5a7&groupId=18607)
32. [http://www.senplades.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=24&Itemid=39](http://www.senplades.gov.ec/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=24&Itemid=39)
33. <http://www.slideshare.net/mincus2/imagen-institucional>
34. <http://www.zonaeconomica.com/teoria-dependencia>
35. JARAMILLO Alvarado Pio, “Historia de Loja y su provincia”, en: <http://www.vivazaruma.com/mineria-en-zaruma/30-el-cerro-de-oro-de-zaruma>
36. Mahbub ul Haq “El Paradigma Del Desarrollo Humano” 1990 en: <http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95.pdf>
37. MARINI, Ruy Mauro, “Dialéctica de la dependencia”, 1973 México, editorial Era, en <http://redem.buap.mx/pdf/adrian/adrian28.pdf>
38. Nuñez, Pilar “El buen vivir como un nuevo paradigma” en: <http://viviendoconfilosofia.blogspot.com/2008/04/el-buen-vivir-como-un-nuevo-paradigma.html> abril del 2008
39. OSORIO, Sergio Néstor “La teoría crítica de la Sociedad de la escuela De Frankfurt: Algunos presupuestos teórico-críticos” en: [http://www.unne.edu.ar/institucional/documentos/formacion\\_doc/RevNo1voll.Ar8.pdf](http://www.unne.edu.ar/institucional/documentos/formacion_doc/RevNo1voll.Ar8.pdf)
40. REA, *Diccionario de la Real Academia Española*. En [www.rae.com](http://www.rae.com)
41. RIZO GARCIA, Marta. “La comunicación ¿ciencia u objeto de estudio? Reflexiones en torno a la posibilidad de una ciencia general de la comunicación” en [http://www.dialogosfelafacs.net/descargas/APP1\\_Mexico%20-%20Marta%20Rizo.pdf](http://www.dialogosfelafacs.net/descargas/APP1_Mexico%20-%20Marta%20Rizo.pdf), La Habana octubre del 2009.
42. VILADOT I PRESAS, María Angels, “Lengua y comunicación intergrupar” en [http://books.google.com.ec/books?id=zjZdmsYryJcC&pg=PA15&dq=concepto+comunicacion&hl=es&ei=dWhMTOHLLsWblgfBr7n2DQ&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=2&ved=0CC0Q6AEwAQ#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.ec/books?id=zjZdmsYryJcC&pg=PA15&dq=concepto+comunicacion&hl=es&ei=dWhMTOHLLsWblgfBr7n2DQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CC0Q6AEwAQ#v=onepage&q&f=false)
43. [www.ambiente.gob.ec](http://www.ambiente.gob.ec)
44. [www.ambiente-pras.gob.ec](http://www.ambiente-pras.gob.ec)
45. [www.miliarium.com/paginas/leyes/internacional/Ecuador/.../LibroI.doc](http://www.miliarium.com/paginas/leyes/internacional/Ecuador/.../LibroI.doc)

46. ZARUMA Municipio de, “El Estado Ecuatoriano y el Oro de Zaruma” en:  
*<http://www.vivazaruma.com/mineria-en-zaruma/34-el-estado-ecuatoriano-y-el-oro-de-zaruma>*

## Anexos

### Anexo 1







D.



REPUBLICA DEL ECUADOR



**Acuerdo No. 033**

Marcela Aguiñaga Vallejo

MINISTRA DEL AMBIENTE

**Considerando:**

Que, el artículo 23 numeral 6 de la Constitución Política de la República, preceptúan que es obligación del Estado, garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación.

Que, el artículo 86 de la Constitución Política de la República declara de interés público la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país; la prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas.

Que, el artículo 15 numeral 5 de la Codificación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, publicada en el suplemento del RO No. 334 de 15 de agosto de 2006, destina el 5% de la cuenta especial denominada "Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico - Tecnológico y de la Estabilización Fiscal" (CEREPS) para reparación ambiental y social por efecto de los impactos generados por las actividades hidrocarburíferas o mineras desarrolladas por el Estado, que hayan generado pasivos ambientales legalmente exigibles en su contra a la fecha de expedición de dicha ley, señalando que para la utilización de estos recursos el Ministerio del Ambiente elaborará y aprobará los planes y proyectos correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas;

Que, el artículo 56 del Reglamento Sustitutivo al Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, publicada en el RO No. 131 de 24 de octubre de 2005, dispone que los recursos que constan en el numeral 5 del segundo artículo innumerado del Título III de la ley, previstos para reparación ambiental y social por efecto de los impactos generados por las actividades hidrocarburíferas o mineras desarrolladas por el Estado, se canalizarán a través del Ministerio del Ambiente para los planes y proyectos elaborados y aprobados por esa Secretaría de Estado.

En ejercicio de las atribuciones que le otorga el numeral 9 del Art. 171 de la Constitución Política de la República; y el literal g) del Art. 11 del Estatuto Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

**Acuerda:**

Art. 1.- Constituir la Unidad del Equipo Gestor del Proyecto de Reparación Ambiental y Social PRAS (en adelante llamada "PRAS"), dependiente del Despacho de Ministerio del Ambiente, desconcentrado administrativa y financieramente, responsable de la administración de los recursos nacionales e internacionales del PRAS. El Equipo Gestor cumplirá las disposiciones, funciones y responsabilidades contempladas en este Acuerdo Ministerial, y en el Manual de Funcionamiento y Operaciones. Tendrá bajo su responsabilidad las funciones de planificación (estratégica y operativa), implementación, coordinación, seguimiento, evaluación, administración y control de todas las operaciones relacionadas con el PRAS.

Art. 2.- Los objetivos del Proyecto son los siguientes:

- a) Restituir la pérdida ocasionada por pasivos ambientales:
  - Reparar, prevenir y compensar las pérdidas de recursos bióticos y abióticos.
- b) Restituir las pérdidas ocasionadas por pasivos sociales:
  - Minimizar la exposición a factores de riesgo para la salud, contribuir a revertir las condiciones de baja sostenibilidad económica local en coordinación con otras entidades del sector público y privado, fomentar el incremento de la reinversión social de las rentas petroleras en áreas de exploración y explotación hidrocarburífera y minera, revertir las consecuencias de los impactos culturales sobre los pueblos indígenas y apoyar el fortalecimiento de la organización social

Art. 3.- El Proyecto contará con la Unidad del Equipo Gestor como organismo encargado de la gestión estratégica y operativa del PRAS, y estará conformado por las siguientes áreas: Coordinación General, Asesoría Jurídica, Coordinación Administrativa- Financiera y Coordinación Técnica, y demás dependencias de asesoramiento necesarias para asegurar el buen funcionamiento de la Unidad del Equipo Gestor, conforme se establece en el Manual de Funcionamiento y Operaciones.

Art. 4.- Son funciones del Equipo Gestor:

- a) Ejecutar técnica, administrativa y financieramente el Proyecto de Reparación Ambiental y Social, en el marco de la legislación nacional vigente.
- b) Elaborar la propuesta del Manual de Funcionamiento y Operaciones del Proyecto, y someterla al conocimiento y aprobación del titular de esta Cartera de Estado.
- c) Planificar, programar, instrumentar, coordinar, elaborar y ejecutar los planes operativos y presupuestos anuales del PRAS, que serán sometidos a la aprobación del Ministro del



Ambiente.

d) Controlar, monitorear, evaluar y tomar todas las medidas de forma previa y continua para que los contratos con terceros se ejecuten con estricto cumplimiento de las estipulaciones contractuales, la programación, costos y plazos previstos, de conformidad con los procedimientos y normas que dispone la legislación nacional y convenios de financiación que pudieran establecerse para la sostenibilidad del Proyecto e informar al titular de esta Cartera de Estado sobre las acciones ejecutadas.

e) Preparar y remitir los informes técnicos y financieros del avance y cierre de las actividades del Proyecto al titular de la Cartera de Estado, así como la documentación administrativa de los contratos con terceros.

f) Facilitar la información y el trabajo de auditoría interna y externa del PRAS y el de la Contraloría General del Estado, remitir los resultados de los exámenes al titular de la Cartera de Estado e implementar las recomendaciones de los respectivos informes.

g) Rendir cuentas sobre la consecución de los objetivos y el uso de los recursos financieros del PRAS, a las instancias correspondientes y a la ciudadanía sobre la base de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Art. 5.- El Equipo Gestor del Proyecto es el organismo encargado de la gestión estratégica y operativa del PRAS, y de la planificación, organización, dirección, seguimiento, control y coordinación de las tareas previstas en el Plan Operativo Global y en los Planes Operativos Anuales aprobados. Su sede principal es la ciudad de Quito, pudiendo establecerse subseces en otros lugares del país y estará integrado de la siguiente manera:

- a) Coordinador General del Proyecto PRAS, quien lo preside.
- b) Coordinador/a Administrativo y Financiero.
- c) Asesor Jurídico.
- d) Asesor Técnico.

Art. 6- Las funciones y responsabilidades del Equipo Gestor del PRAS son:

- a) Coordinar a nivel institucional e interinstitucional la ejecución del Proyecto.
- b) Recomendar la estrategia para el desarrollo del Proyecto.
- c) Emitir informes sobre el avance y cumplimiento del Plan Operativo Global y Planes Operativos Anuales, para la aprobación del titular de la Cartera de Estado, según lo establecido en el Manual de Funcionamiento y Operaciones.
- d) Planificar, organizar, dirigir, supervisar, controlar y coordinar las tareas previstas en el Plan Operativo Global y los Planes Operativos Anuales aprobados.

Art. 7.- Se designa como ordenador de gasto al Coordinador/a General del Proyecto. Sus funciones y responsabilidades son:

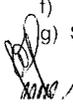
- a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones que se establecen en el presente Acuerdo Ministerial, en el Manual de Funcionamiento y Operaciones del Proyecto y todas aquellas disposiciones emanadas de los órganos competentes.



- b) Ejercer la administración general, así como dirigir y ejecutar las funciones encomendadas y llevar adelante las acciones y actividades necesarias para el cumplimiento cabal del PRAS.
- c) Ser representante legal del PRAS, controlar la eficiente utilización de los recursos del Proyecto y rendir cuentas sobre su administración, e implementación.
- d) Firmar las órdenes de gastos respectivas, imputables tanto de los que provienen de la cuenta especial denominada "reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal CEREPS", de los fondos provenientes del Presupuesto General del Estado, así como de aquellos otorgados a través de donaciones, aportes y convenios internos y externos.
- e) Llevar adelante los procesos de selección y contratación pública, y suscribir los contratos del personal de la Unidad del Equipo Gestor bajo la modalidad de servicios profesionales, de servicios y suministros, consultoría y otros necesarios para la implementación de los planes operativos anuales del Proyecto; tanto de recursos nacionales como de recursos internacionales, sujetándose a la legislación nacional y según lo establecido en el Manual de Funcionamiento y Operaciones.
- f) Supervisar y evaluar el desempeño de personal de la Unidad del Equipo Gestor. Aprobar sus informes mensuales como requisito previo a los pagos del personal, a los que tengan derecho por el trabajo cumplido, y autorizar los viáticos y las subsistencias del personal de la Unidad.
- g) Presentar informes mensuales sobre el avance del Proyecto y las actividades desarrolladas por el Coordinador/a.
- h) Presidir y coordinar las actividades del Equipo Gestor del Proyecto.

Art. 8.- Se designa como ordenador de pago al Coordinador/a Administrativo Financiero. Las funciones y responsabilidades de la Coordinación Administrativa-Financiera son:

- a) Encargarse de la ejecución presupuestaria del PRAS y ser responsable de la misma; de la organización contable y financiera; de los pagos relativos a obligaciones contractuales y tributarias; de la administración de los recursos nacionales e internacionales asignados para la ejecución del Proyecto. Esto bajo la supervisión del Coordinador General.
- b) Administrar los recursos provenientes de la cuenta CEREPS – AMBIENTE y de otros contemplados o que pudieren ser contemplados en el Presupuesto General del Estado, así como de aquellos que provengan de donaciones y convenios nacionales e internacionales.
- c) Elaborar la proforma presupuestaria anual y los balances presupuestarios de acuerdo a lo establecido en el plan operativo anual del PRAS.
- d) Elaborar informes mensuales de estado financiero del PRAS, y de los contratos con terceros.
- e) Mantener actualizadas las matrices de control y seguimiento financiero del Ministerio de Finanzas. Al término del ejercicio fiscal anticipar en el Ministerio Finanzas, las obligaciones de gasto correspondientes.
- f) Cumplir la legislación tributaria vigente.
- g) Supervisar las actividades del personal a su cargo.



h) Las demás que le sean asignadas por la Coordinación General del Proyecto.

Art. 9.- Son responsabilidades del Asesor Jurídico:

- a) Asesorar en aspectos de orden jurídico del Proyecto a la Coordinación General.
- b) Emitir criterios jurídicos en relación a las funciones y actividades de su responsabilidad.
- c) Elaboración de documentos legales.
- d) Llevar los procesos precontractuales y contractuales para la selección y contratación de consultores y empresas consultoras y demás personal o servicios necesarios para la ejecución del Proyecto, de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley, convenios y memorandos de entendimiento suscritos con los organismos cooperantes o los que se suscribieren en el futuro.
- e) Las demás que le sean asignadas por el Coordinador/a General del Proyecto.

Art. 10.- Las funciones y responsabilidades de la Coordinación Técnica de la Unidad son:

- a) Preparar de manera participativa y estratégica el plan operativo anual del Proyecto.
- b) Realizar el seguimiento y evaluación del plan operativo anual, de los proyectos de subvención, contratos de servicios y suministros del Proyecto.
- c) Recomendar al Coordinador General alternativas de solución para solventar dificultades técnicas que se presentaren en la ejecución del proyecto así como encargarse del mantenimiento y administración de la base de datos.
- d) Solicitar, revisar y emitir un visto bueno previo la aprobación de los informes técnicos de los contratistas y beneficiarios de subvenciones, requerido para justificar los pagos correspondientes.
- e) Coordinar la preparación de los informes técnicos de avance y cierre del Proyecto.

#### DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA.- Una vez conformado la Unidad del Equipo Gestor del Proyecto se encargará de la elaboración del Manual de Funcionamiento y Operaciones, en un plazo no mayor a treinta (30) días.

SEGUNDA.- Dentro de un plazo no mayor a treinta (30) días, la Unidad Coordinadora de Proyectos UCP transferirá el manejo financiero, técnico y administrativo a la Unidad del Equipo Gestor del PRAS y presentará al titular de esta Cartera de Estado un informe detallado del manejo financiero de todos los proyectos provenientes que funcionan con la cuenta denominada CEREPS, por el periodo que dicha cuenta estuvo a su cargo.

TERCERA.- A la Unidad del Equipo Gestor del PRAS se transferirá todos los bienes muebles, archivos documentales y magnéticos que mediante la Segunda Disposición Transitoria del Acuerdo Ministerial No. 262 publicado en el Registro Oficial # 180 del 28 de septiembre de 2007 se transfirieron a la UCP.

CUARTA.- La Unidad del Equipo Gestor del PRAS asumirá toda la responsabilidad en la

---

gestión, seguimiento, evaluación y cierre de los proyectos financiados con recursos CEREPS aprobados mediante los siguientes Decretos Ejecutivos:

- a) No. 992 publicado en el Registro Oficial No. 184 del 10 de enero de 2006.
- b) No. 999 publicado en el Registro Oficial No. 182 del 6 de enero de 2006.
- c) No. 1714 publicado en el Registro Oficial No. 368 del 2 de octubre de 2006.
- d) No. 1787 publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 347 del 1 de septiembre de 2006.
- e) No. 473 publicado en el Registro Oficial No. 157 del 28 de agosto de 2007.
- f) No. 653 publicado en el Registro Oficial No. 191 del 16 de octubre de 2007.

QUINTA.- La Unidad del Equipo Gestor del Proyecto creada con este Acuerdo Ministerial tendrá vigencia indefinida.

SEXTA.- Déjese sin efecto los Acuerdos Ministeriales No. 164 publicado en el Registro Oficial # 26 del 22 de febrero de 2007 y el No. 262 publicado en el Registro Oficial # 180 del 28 de septiembre de 2007.

De la ejecución del presente Acuerdo, encárguese a la Subsecretaría de Desarrollo Organizacional y al Coordinador General de la Unidad del Equipo Gestor del PRAS.

El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir de la presente fecha sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Comuniquese y publíquese. **13 MAR. 2008**

Dado en el Distrito Metropolitano de Quito a, **12 MAR. 2008**

  
Marcela Aguirre Vallejo  
MINISTRA DEL AMBIENTE



Acuerdo No. 251

LA MINISTRA DEL AMBIENTE

Considerando:

**Que**, el artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, o *sumak kawsay*;

**Que**, el artículo 313 *ibidem*, establece que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad, precaución, prevención y eficiencia;

**Que**, el artículo 395 de la Constitución de la República del Ecuador, establece los principios ambientales garantizando un modelo sustentable de desarrollo;

**Que**, el Ministerio del Ambiente, tiene como objeto ejercer en forma eficaz y eficiente el rol de la autoridad ambiental nacional, rectora de la gestión ambiental del Ecuador, garantizando un ambiente sano y ecológicamente equilibrado;

**Que**, el Proyecto de Reparación Ambiental y Social, fue constituido mediante Acuerdo Ministerial No. 033 y publicado en el Registro Oficial No. 301, de 25 de marzo de 2008, dependiente del Despacho del Ministerio del Ambiente, desconcentrado administrativa y financieramente, responsable de la administración de los recursos nacionales e internacionales del PRAS;

**Que**, mediante Acuerdo Ministerial No.101, de 14 de junio de 2010, se incorporó el literal c) al Acuerdo Ministerial No. 033 del 12 de marzo de 2008, facultando al Proyecto de Reparación Ambiental y Social a "Administrar recursos destinados al Parque Nacional Yasuni";

**Que**, mediante Acuerdo Ministerial No.101-A, de 14 de junio de 2010, se determina el alcance del Art. 1 del Acuerdo Ministerial No. 101-A de 14 de junio de 2010;

**Que**, mediante Acuerdo Ministerial No. 203, de 15 de noviembre de 2010, se desagregó la Coordinación Administrativa – Financiera de la UEG-PRAS, en Coordinación Financiera y Coordinación Administrativa, por separado;



**Que**, mediante Acuerdo Ministerial No. 222, de 25 de noviembre de 2010, se delegó al Proyecto de Reparación Ambiental y Social, realice las consignaciones de los procesos de expropiación de los inmuebles ubicados en la zona 1 de la Josefina que fueron declarados en utilidad pública;

**Que**, de conformidad a la disposición Constitucional contenida en el Art. 280, el Plan Nacional de Desarrollo, hoy denominado Plan Nacional para el Buen Vivir, es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores;

**Que**, el Proyecto de Reparación Ambiental y Social, constituye a la reparación de las pérdidas del patrimonio natural y las condiciones de vida de población afectada, causadas por el desarrollo de actividades económicas generadas por actores públicos y privados, incorporando lineamientos de reparación integral en la política nacional y al ser la única instancia a nivel Estatal que trabaja el tema de tratamiento de pasivos socio ambientales y la reparación integral, por lo que, desde el punto de vista técnico, no puede manejar un solo proyecto, sino un conjunto de proyectos denominado Programa, que le permita alcanzar los objetivos; y,

En ejercicio de las atribuciones que otorga el numeral 9 del artículo 171 de la Constitución de la República del Ecuador; y el literal g) del Art. 11 del Estatuto Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

**ACUERDA:**

**Art. 1.-** Sustitúyase la denominación de la razón social de Proyecto por Programa de Reparación Ambiental y Social (PRAS) de los Acuerdos Ministeriales N° 033, de 13 de marzo de 2008; N° 101, de 14 de junio de 2010; N° 101-A, de 14 de junio de 2010; N° 203, de 15 noviembre de 2010; y, N° 222, de 25 de noviembre 2010.

**Art. 2.-** El personal que labora actualmente en el Programa de Reparación Ambiental y Social, será sometido previamente a un proceso de evaluación con el propósito de determinar su contratación, la cual se sujetará a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Público.

**Art. 3.-** Todos los actos administrativos que se expidan en virtud de este acuerdo son de responsabilidad exclusiva de la Coordinación General del Programa de Reparación Ambiental y Social, quien deberá informar a la máxima autoridad de esta Cartera de Estado cuando así lo requiera.





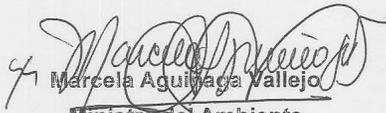
**Ministerio  
del Ambiente**

**Art. 4.-** El presente Acuerdo Ministerial, entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial y de su ejecución encárguese al Programa de Reparación Ambiental y Social.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA.-** En el plazo de 60 días se implementará la estructura organizacional del PRAS de conformidad al diseño del modelo de gestión con el nivel de especificidad de la Reparación Ambiental y Social, debiéndose mantener temporalmente la estructura con la que viene trabajando el PRAS.

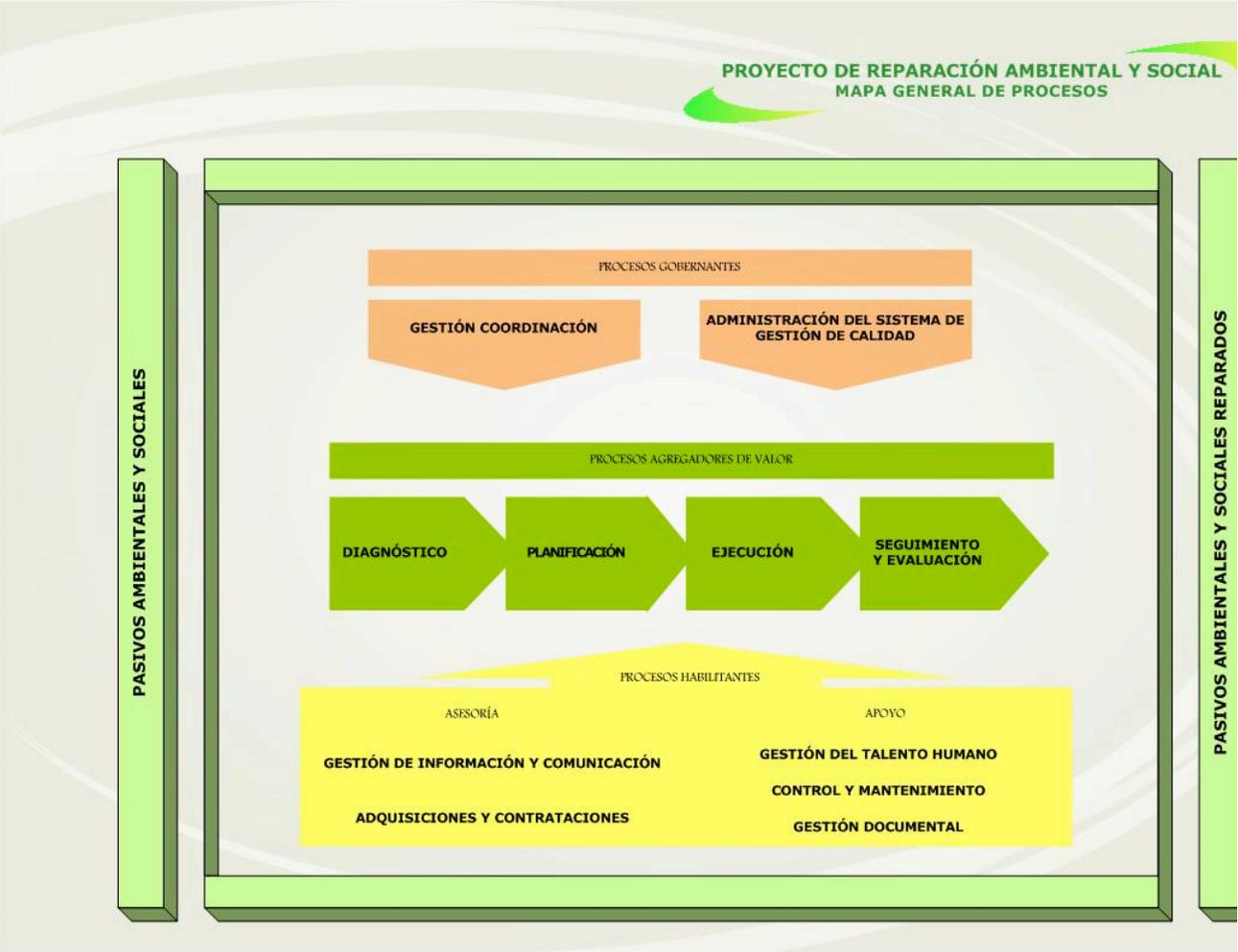
Comuníquese y publíquese,

Dado en el Distrito Metropolitano de Quito a **30 DIC 2010**

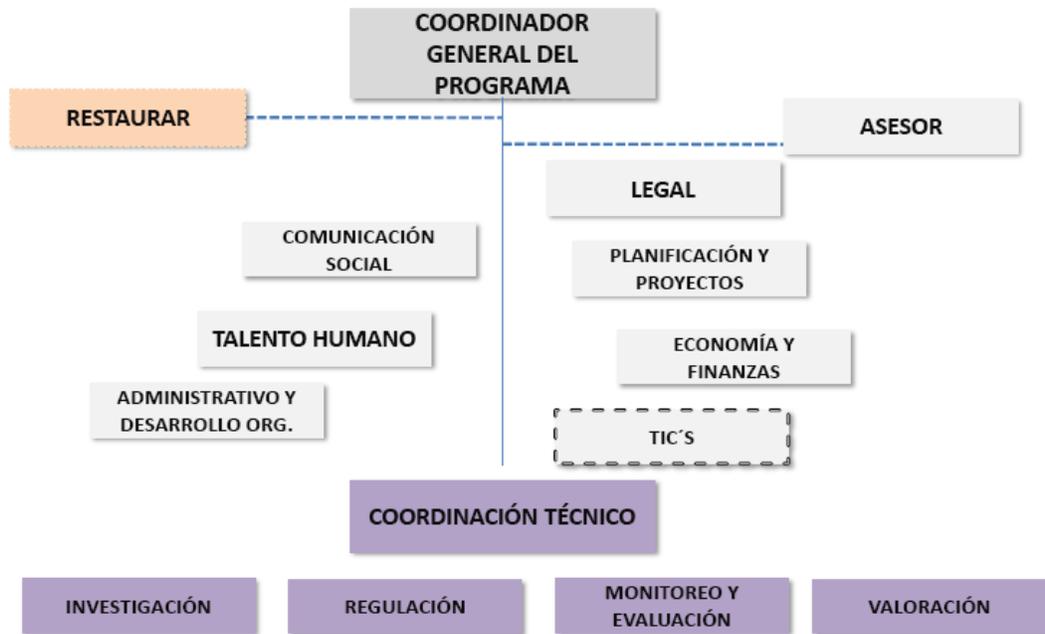
  
Marcela Aguirre Vallejo  
Ministra del Ambiente

  
LT/FZ/PS/ML/YI

Anexo 5



# ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL



## **Anexo 7**

### **DIAGNÓSTICO COMUNICACIONAL**

#### **Encuesta No. 001**

Esta encuesta ha sido diseñada con el fin de contar con elementos que nos permitan partir hacia la construcción de un Plan Estratégico de Comunicación, que responda a las demandas y necesidades institucionales y se convierta en facilitador y propulsor de las acciones que se cumplen en el PRAS, para lograr la contribución social para la que fue creada.

TODA LA INFORMACIÓN QUE USTED CONSIGNE EN ESTA ENCUESTA ES CONSIDERADA CONFIDENCIAL Y SOLO SERÁ MANEJADA POR EL PERSONAL DEL ÁREA DE COMUNICACIÓN SOCIAL, RESPONSABLE DE LA ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO.

BAJO NINGUNA CIRCUNSTANCIA SERÁ ENTREGADA TOTAL NI PARCIALMENTE A PERSONA ALGUNA Y CONSTITUIRÁ UNA BASE DE DIAGNÓSTICO Y SERÁ TRATADA COMO TAL.

Por estas razones le solicitamos responder con absoluta claridad y sinceridad las preguntas que le presentamos a continuación:

**Unidad en la que labora**

**Tiempo de servicio en el PRAS**

**¿CONOCE CUÁNDO SE CREÓ EL PRAS?**

**No.....**

**Sí..... A través de qué medio**

**¿CONOCE PARA QUÉ SE CREÓ EL PRAS?**

**No.....**

**Sí..... A través de qué medio**

**¿SABE CUÁL ES EL ESTATUS JURÍDICO DEL PRAS?**

**No.....**

**Sí..... A través de qué medio**

**¿COMPARTE LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES DEL PRAS?**

**No.....**

**Sí.....**

**¿CONOCE LOS OBJETIVOS Y RESPONSABILIDADES DE LA UNIDAD EN LA QUE USTED LABORA?**

**No.....**

**Sí..... A través de qué medio**

**¿CONOCE LAS RESPONSABILIDADES DEL PERSONAL QUE ESTÁ EN LA UNIDAD EN LA QUE USTED TRABAJA?**

**No.....**

**Sí..... A través de qué medio**

**¿TIENE ACCESO A DOCUMENTOS QUE CONSIDERA SON IMPORTANTES PARA EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES?**

**Sí.....**

**No.....**

**¿A TRAVÉS DE QUÉ MEDIOS OBTIENE LA INFORMACIÓN QUE REQUIERE PARA EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES?**

.....  
.....  
.....

**LA INFORMACIÓN QUE OBTIENE PARA EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES, CONSIDERA USTED QUE ES:**

**Suficiente .....**                      **Insuficiente**

.....

**QUE OTRO TIPO DE INFORMACIÓN CREE USTED QUE LE PODRÍA APORTAR PARA EL DESEMPEÑO DE SUS TAREAS:**

.....  
.....

**¿A TRAVÉS DE QUÉ MEDIO LE GUSTARÍA RECIBIR ESA INFORMACIÓN?**

.....  
.....

**¿CONOCE LAS ACTIVIDADES QUE CUMPLEN LAS OTRAS ÁREAS DEL PRAS?**

No.....

Sí..... A través de qué medio

**¿CONOCE SOBRE LAS DECISIONES ADOPTADAS POR EL EQUIPO ASESOR?**

No.....

Sí..... A través de qué medio

**¿PARTICIPA DE ALGUNA MANERA EN LAS DECISIONES ADOPTADAS EN LA UNIDAD EN LA QUE LABORA?**

No.....

Sí.....

Si su respuesta es no, ¿le gustaría participar? .....

¿De qué forma?.....

**¿CONSIDERA QUE SUS OPINIONES SON TOMADAS EN CUENTA POR LOS DIRECTIVOS?**

No.....

Sí.....

¿De qué forma? -  
.....  
.....

**CONSIDERA QUE LA COMUNICACIÓN QUE EXISTE EN EL PRAS ES:**

**Excelente**                      **Muy buena**                      **buena**  
**Regular**                                      **Mala**                                      **Pésima**

**Por qué?.....**

**COMO DEFINIRÍA USTED A LAS RELACIONES QUE MANTIENE CON  
LOS MIEMBROS DE SU UNIDAD**

**Excelente**                      **Muy buena**                      **buena**  
**Regular**                                      **Mala**                                      **Pésima**

**Por**  
**qué?.....**  
**.....**

**CÓMO DEFINIRÍA USTED A LAS RELACIONES QUE MANTIENE CON  
TODO EL PERSONAL DEL PRAS**

**Excelente**                      **Muy buena**                      **buena**  
**Regular**                                      **Mala**                                      **Pésima**

**Por qué?.....**

**CÓMO DEFINIRÍA USTED A LAS RELACIONES QUE MANTIENE CON  
SU (S) JEFE (S) DIRECTO (S)**

**Excelente**                      **Muy buena**                      **buena**  
**Regular**                                      **Mala**                                      **Pésima**

Por qué?.....

**COMO DEFINIRIA USTED A LAS RELACIONES QUE MANTIENE CON EL EQUIPO DIRECTIVO DEL PRAS?**

<b>Excelente</b>	<b>Muy buena</b>	<b>buena</b>
<b>Regular</b>	<b>Mala</b>	<b>Pésima</b>

Por qué?.....

**¿CONSIDERA USTED QUE LOS BENEFICIARIOS CONOCEN AL PRAS Y SUS ACCIONES?**

**Sí.....**

**No.....**

**Si la respuesta es sí, podría identificar los medios a través de los cuáles se lo conoce?**

.....

**Si la respuesta es no, podría identificar mecanismos a través de los cuáles se genera ese conocimiento?**

**¿CONSIDERA USTED QUE EXISTE UN RELACIONAMIENTO INSTITUCIONAL CON LOS PÚBLICOS CON LOS QUE USTED Y SU EQUIPO DE TRABAJO TIENEN RELACIÓN?**

**Sí.....**

**No.....**

**Si la respuesta es sí, podría identificar los medios oficiales a través de los cuáles se relaciona?**

.....  
.....

**Si la respuesta es no, podría identificar mecanismos a través de los cuáles generar esa relación?**

.....  
.....

**¿CUÁLES SON LOS PÚBLICOS CON LOS QUE USTED CONSIDERA, EL PRAS DEBERÍA MANTENER O ABRIR RELACIONES Y ALIANZAS?**

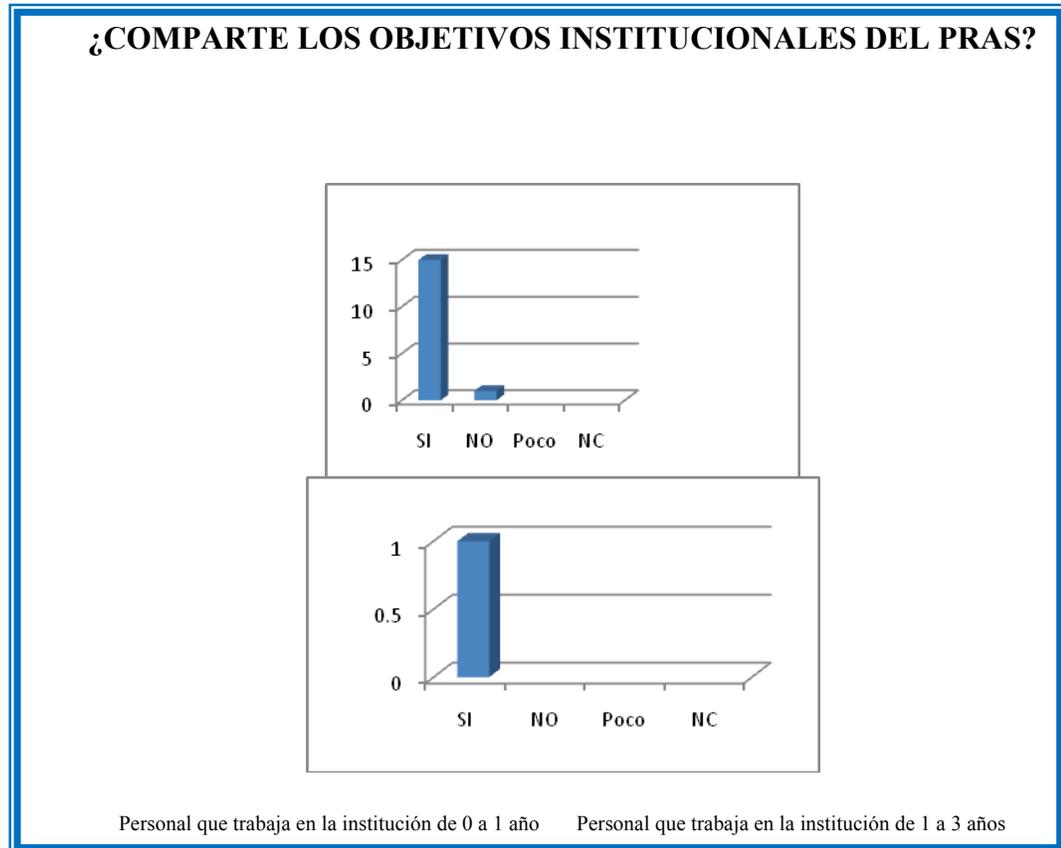
.....

**¿QUÉ PERCIBE DEBERÍA SER Y HACER LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN DEL PRAS?**

.....

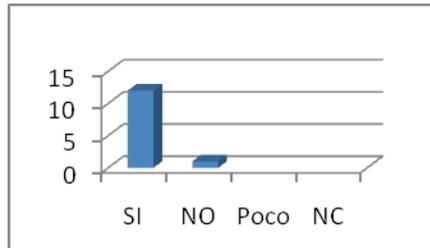
## Anexo 8

Cuadro 1.1

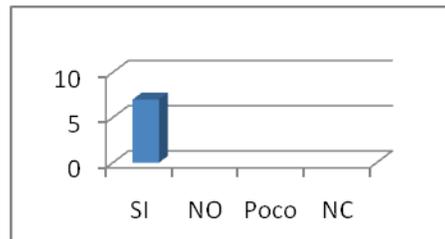


Cuadro 1.2

**¿COMPARTE LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES DEL PRAS?**

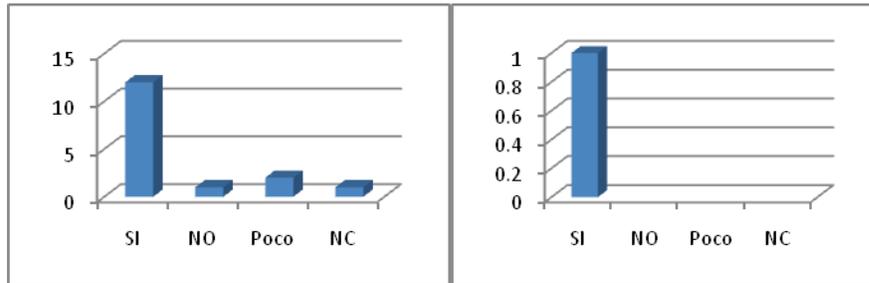


Personal que trabaja en el área administrativa



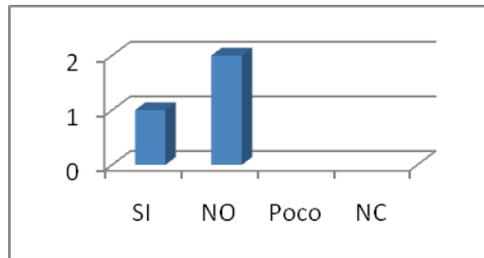
Cuadro 2.1

**¿PARTICIPA DE ALGUNA MANERA EN LAS DECISIONES  
ADOPTADAS EN LA UNIDAD EN LA QUE LABORA?**



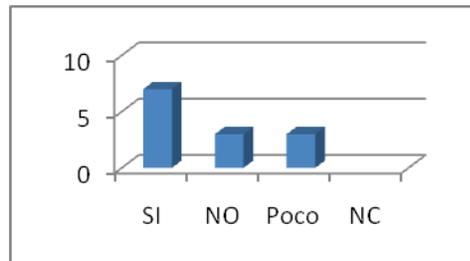
Personal que trabaja en la institución de 0 a 1 año

Personal que trabaja en la institución de 1 a 3 años

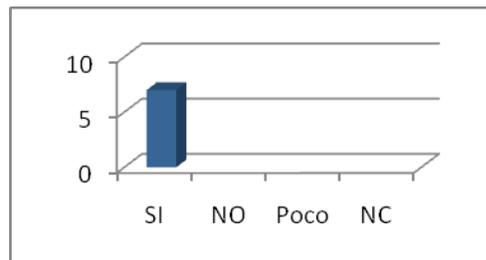


Cuadro 2.2

**¿PARTICIPA DE ALGUNA MANERA EN LAS DECISIONES  
ADOPTADAS EN LA UNIDAD EN LA QUE LABORA?**

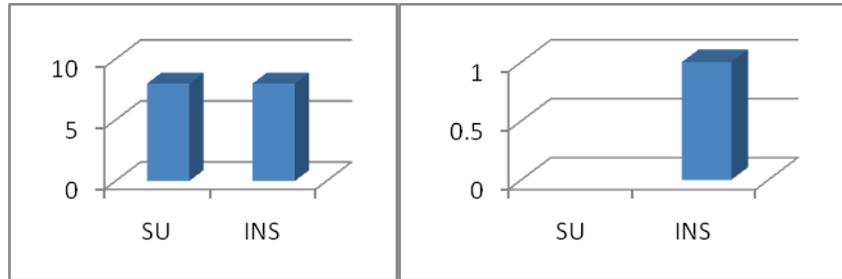


Personal que trabaja en el área administrativa



CUADRO 3.1

**LA INFORMACIÓN QUE OBTIENE PARA EL DESEMPEÑO  
DE SUS FUNCIONES, CONSIDERA USTED QUE ES:**



Personal que trabaja en la institución de 0 a 1 año

Personal que trabaja en la institución de 1 a 3

años



Ministerio  
del Ambiente



**PRAS**

Programa de Reparación  
Ambiental y Social

MANUAL DE IMAGEN  
INSTITUCIONAL

# 1. LOGOTIPO PRAS



La construcción de la personalidad de una institución es un ejercicio sumamente interesante, en el cual nos imaginamos al PRAS como si fuera una persona. Esto nos ayuda mucho a saber quién es, cómo actuaría, cómo hablaría, lo cual tiene que reflejarse en todo lo que hacemos en el PRAS, desde cómo se ven nuestras oficinas, uniformes, transporte, cómo es nuestra comunicación interna, externa, cómo son nuestros procesos, informes, etc.

Es decir la personalidad es la que nos define como institución, por lo que es importante siempre tomarla en cuenta para cualquier decisión que tomamos como funcionarios del PRAS, ya que a través de nuestras acciones es que construimos la marca, y es a través de ella que se refleja la cultura institucional de la cual somos parte como individuos.



PRAS  
Programa de Reparación  
Ambiental y Social



C: 51 M: 5 Y:98 K:23  
R: 115 G: 150 B: 0  
HTML: 739600  
PANTON CMYK PC: 377



C: 17 M: 26 Y:100 K:66  
R: 105 G: 93 B: 21  
HTML: 695D15  
PANTON 3995

FUENTE TIPOGRAFICA:

SWISS 721 BT condensed

SWISS 721 BT condensed bold

## 2. APLICACIONES



### VARIACIONES

El PRAS es una entidad autónoma administrativamente adscrita al Ministerio del Ambiente, por lo tanto su imagen usualmente debe estar acompañada del logotipo del Ministerio del Ambiente. El logotipo del Ministerio del Ambiente debe respetarse siempre sobre un fondo blanco y mostrando a la PRAS como una imagen subyacente, es decir que contenga el imaginario PRAS del Ministerio del Ambiente.

Para documentos oficiales debe permanecer siempre juntas, en caso de elementos de diseño y material promocional pueden desprenderse, así como documentos de uso estrictamente interno. Cabe indicar que el logotipo MAE solo admite policromático y escala de grises en sus variaciones.



HORIZONTAL PRAS



VERTICAL PRAS MAE



HORIZONTAL PRAS MAE



MONOCROMÁTICO (SOLO BLANCO)  
Solo utilizada sobre fondos llanos  
en fotografías se utilizará el policromático



ESCALA DE GRISES

### 3. USOS INCORRECTOS



**USOS INCORRECTOS**  
La identidad visual del PRAS fue diseñada para difundir una imagen sólida. De ahí se desprende la necesidad de evitar por completo, cualquier alteración en las proporciones, colores o distribución de los logotipos. No deberá realizarse modificación alguna que no esté expresamente permitida en este manual. Aquí presentamos ejemplos de usos INCORRECTOS.



