

MÓDULO 5:

CONSTRUYENDO PROCESOS DE CONVIVENCIA COMUNITARIA Y SOCIAL

Tema 1; Planificación estratégica de la comunidad

¿Qué es la planificación estratégica participativa?

La Planificación Estratégica es un proceso que permite a las y los ciudadanos decidir, con anterioridad, qué hacer en su territorio para cambiar una situación problemática, modificar situaciones insatisfactorias o evitar que una situación dada empeore porque afecta a la ciudadanía en su conjunto o algún grupo en particular.

Para ello es necesario diseñar una estrategia de intervención, que es toda actividad, plan, programa, proyecto o política con el cual se pretende transformar una situación o realidad y/o solucionar un problema y convertirlo en una situación deseada.

¿Por qué es importante planificar?

“El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieren consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria de salud, o de discapacidad” (Art. 341 de la Constitución).

La planificación estratégica define la visión a largo plazo, junto con las acciones de corto y mediano plazo (estrategias) y los proyectos principales a ejecutar para conseguir la visión predefinida. Debe contarse con un plan estratégico general para el país y para los diferentes niveles de gobierno, que sirva de sustento para que cada entidad elabore su propio plan estratégico.

En el ámbito público, la Planificación Estratégica Participativa en municipios, parroquias y barrios se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con el desarrollo sostenible y sustentable del territorio.

Es una herramienta que facilita el logro de los objetivos, señalando el camino y el final del mismo, atendiendo permanentemente a los cambios que puedan ocurrir tanto en la realidad como en el entorno.

- ☉ Es la planificación global que permite administrar un proceso, proporcionando un esquema sobre lo que se está haciendo y dónde se quiere llegar.
- ☉ La importancia de la planificación es precisamente que señala la mejor forma de cómo hacer las cosas, cuándo, con qué recursos, con quiénes, en qué lapso de tiempo, con qué resultados.
- ☉ Implica la priorización de las actividades cuyos resultados sean más factibles de conseguir y que tengan un mayor impacto sobre el problema a resolver.

Es preciso tener en cuenta que las entidades públicas y las instituciones son dinámicas, están en permanente cambio, que puede ser originado por una multiplicidad de factores, tales como, por ejemplo, las nuevas necesidades de la ciudadanía frente a posibles desastres naturales o ambientales o alto índice de violencia intrafamiliar; las relaciones con otras instituciones; incorporación de nuevos enfoques; establecimiento de nuevas alianzas; acceso a tecnologías más modernas, etc.

Por tal razón la planificación estratégica participativa es también un proceso dinámico que se puede ir modificando en la medida en que cambia la realidad que se quiere transformar. Es un error suponer que no se pueden introducir modificaciones en el plan una vez concluido el proceso de planificación.

La toma de decisiones participativa

“La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y la planificación que garanticen los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales, deben contar con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. En este contexto, las ciudadanas y ciudadanos, de forma individual y/o colectiva, participarán de forma protagónica en la toma de decisiones y planificación de los asuntos públicos, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”.
Lineamiento 5 de Senplades, 2010

Para la realización de una Planificación Estratégica Participativa, es necesario recalcar la importancia de que en el proceso de planificación participen representantes de todos los grupos de involucrados en el problema que se va a abordar o la situación que se va a planificar.

Una planificación estratégica en que participan representantes de todos los actores sociales e institucionales de una localidad permite que cada uno de los grupos o personas se comprometa con resultados desde su ámbito de acción particular.

Una Planificación Estratégica Participativa de estas características define cómo cada una de las instituciones, organizaciones o personas generan las condiciones y apoyos necesarios para -de manera conjunta- lograr los resultados comprometidos.

En la medida que no falte ningún actor relevante y el proceso de planificación haya considerado todos los pasos, recursos y actividades, cada actor institucional se hace responsable desde su propio ámbito de la concreción del resultados esperado, logrando de esta manera hacerse cargo del problema y de su solución.

Es fundamental al momento de planificar que se exprese públicamente la voluntad de aplicar al desarrollo de la organización, institución o localidad, los acuerdos logrados a través de la Planificación Estratégica Participativa.

No es raro observar situaciones en las que se ha llegado a planificaciones muy bien logradas, con un amplio compromiso de las y los participantes y finalmente los responsables de generar las condiciones para que las acciones se desarrollen de la forma planificada desconocen los acuerdos. Situación que, por cierto, produce un alto grado de frustración en quienes participaron en el proceso de Planificación Estratégica Participativa debido a las importantes expectativas que generó.

Marco legal de la Planificación Estratégica Participativa

La Constitución constituye el marco fundamental que posiona la planificación del desarrollo como un deber del Estado. Indica que el deber primordial del Estado es planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al Buen Vivir.

- © En el Art. 279, establece que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa organizará la planificación para el desarrollo.
- © En el Art. 280 menciona que el Plan Nacional de Desarrollo 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

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas,

- Ⓢ En su Art. 18, indica que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno;
- Ⓢ El Art. 21 de las Entidades del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa indica que el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

A nivel local, forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:

- Ⓢ Los Consejos de Planificación de los GAD;
- Ⓢ Las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como Consejos Ciudadanos, Consejos Consultivos, instancias de participación de los GAD y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa.

El ciclo de vida de la planificación estratégica participativa

El ciclo de la planificación comprende tres fases: la formulación, la implementación y el seguimiento y evaluación.

- Ⓢ **Formulación del plan:** Este proceso contempla el diagnóstico y análisis de la realidad en la que opera la entidad y la propuesta de acciones orientadas a modificar el entorno y solucionar los problemas y necesidades identificados.
- Ⓢ **Implementación del plan:** Es la ejecución de las acciones propuestas en el plan conforme a la programación plurianual y anual elaboradas.
- Ⓢ **Seguimiento y evaluación:** Consiste en la verificación oportuna del cumplimiento de las acciones programadas y el análisis de los resultados obtenidos a fin de conocer si el plan, los objetivos y los resultados se corresponden con las necesidades

identificadas en la fase de diagnóstico y con la misión de la institución.

Pasos de la planificación estratégica participativa

El proceso de planificación institucional involucra el desarrollo de los siguientes pasos:

- a)** Descripción y diagnóstico institucional: Comprende el análisis de las competencias y atribuciones otorgadas a la institución así como también conocer la realidad en la cual opera.
- b)** Análisis situacional: Consiste en el conocimiento y análisis del ambiente externo (nacional e internacional) y principalmente del sector al cual pertenece.
- c)** Declaración de elementos orientadores: La misión, visión, los valores y los objetivos estratégicos institucionales son elementos orientadores para el accionar de la entidad. Los objetivos estratégicos institucionales son los puntos futuros adonde la organización pretende llegar y cuyo logro contribuye al cumplimiento de las políticas intersectoriales, sectoriales y, a través de éstas, al Plan Nacional para el Buen Vivir.
- d)** Diseño de estrategias, programas y proyectos: Las estrategias son lineamientos generales de acción que establecen una dirección e indican “como” lograr el objetivo estratégico institucional, varias estrategias pueden formularse para lograr un objetivo. Esta fase permite identificar el conjunto de acciones, programas y proyectos destinados al cumplimiento de los objetivos y por ende, al cumplimiento de la política pública y la determinación de recursos requeridos para este fin.
- e)** Programación Plurianual y Anual de la política pública: En este instrumento se plasman las metas esperadas para cada uno de los objetivos definidos, las líneas de acción para un período de gobierno (4 años) y la inversión prevista para el mismo lapso de tiempo. Adicionalmente, se desglosa en ciclos anuales y semestrales respectivamente.

Como resultado de este proceso, que debe realizarse con enfoque de género, étnico cultural, intergeneracional, de movilidad humana y ambiental, se espera que las organizaciones del sector público estructuren un documento de planificación institucional cuyo alcance llegue hasta la identificación de proyectos, recursos y su programación plurianual y anual.

Gobierno Autónomo Descentralizado Descentralizado de Rumiñahui (GADMUR)

Aclarando conceptos:

- © **Descentralización:** “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”. (Art. 105 COOTAD).
- © **Autonomía:** “La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”. (Art. 5 COOTAD).

¿Cuáles son los elementos orientadores del GADMUR?

La Visión es una imagen mental que se forman los planificadores a largo plazo. "Pinta una escena" de realizaciones ideales en el futuro, equivale a un sueño que se quiere llegar a cumplir en un horizonte de 10 ó 20 años.

- © **Visión del GADMUR:** *“Constituirse para el año 2020 en un Gobierno Autónomo Descentralizado con un modelo de gestión administrativa, técnica, participativa y operativa que fundamente su accionar en el bienestar de la comunidad, a través de un proceso de mejoramiento continuo de calidad y eficacia de los servicios, que potencie la productividad constituyéndose en una población apta para invertir y vivir en armonía”.*

La Misión, es mucho más concreta que la visión, proporciona una guía inmediata. Es lo que se quiere lograr en un horizonte de algunos años, idealmente no más de cinco. Equivale a un objetivo general que debe ser alcanzado a través del logro de los objetivos estratégicos, y sus actividades, a lo largo de la ejecución de una planificación.

- © **Misión del GADMUR:** *“Somos una organización de gobierno y servicio público local que promueve el desarrollo y bienestar integral de la comunidad de manera eficiente, honesta y responsable, involucrando la participación ciudadana en pro del bienestar común”.*

Los objetivos estratégicos operacionalizan la planificación. Son muy concretos, obedecen a metas de corto plazo, uno a dos años como máximo y su ejecución y logro deben ser medidos por indicadores.

📍 **Objetivos estratégicos del GADMUR:**

1. Formular políticas, planes y programas que contribuyan al desarrollo local, que permitan dotar de servicios a la comunidad con los más altos estándares de calidad;
2. Proponer normativa técnica que facilite la relación con la comunidad y el establecimiento de controles en los servicios que presta la Municipalidad;
3. Alcanzar un alto nivel de ejecución presupuestaria, que asegure el cumplimiento de planes y programas;
4. Incrementar los ingresos propios a través del correcto y oportuno cobro de las obligaciones y tributos municipales;
5. Mejorar los registros contables y financieros a través del mantenimiento de un sistema automatizado que permita que la información financiera sea procesada con oportunidad, pertinencia y seguridad.
6. Implementar un sistema de administración de talento humano que potencie el desarrollo personal e institucional;
7. Institucionalizar la planificación de las actividades y el mejoramiento continuo de los procesos en cada uno de las dependencias municipales;
8. Promover mecanismos de evaluación de desempeño que permitan mejorar la gestión institucional y elevar los estándares del servicio municipal;
9. Revisar y mejorar de forma continua los procesos que lleva a cabo la Municipalidad para garantizar un servicio de calidad a la comunidad.
10. Implementar mecanismos de control de gestión que aseguren el cumplimiento de las metas institucionales.

La **Dirección de Planificación y Participación Ciudadana** es la responsable de Planificar de manera integral y participativa, los Planes Estratégicos Cantonales, de Desarrollo Institucional, de Ordenamiento Territorial y Participación Ciudadana.

Planificación “tradicional” y planificación estratégica con enfoque de género

“El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público” (Art. 70 de la Constitución)

La planificación tradicional asume que la población y, en particular todos los actores sociales involucrados tienen características homogéneas, es decir, tienen los mismos intereses, viven de la misma manera los problemas, por lo que son afectados de igual manera por cualquier acción que se desarrolle. De esta manera, un plan para la población en general es adecuado tanto para hombres como para mujeres.

Claramente esta forma general de planificación ignora las diferencias por lo cual pueden ser ineficaces, ya que excluyen de sus objetivos los intereses diferenciados de distintos sectores de la población, específicamente de las mujeres, que son de esta manera invisibilizadas, ya que generalmente los hombres son el paradigma a partir del cual se planifica.

Una planificación que no considera en forma diferenciada los intereses y necesidades estratégicas de hombres y mujeres tiende, en el mejor de los casos, a mantener las brechas de género, pero por lo general, las acentúa.

La planificación estratégica con enfoque de género:

- Ⓢ Reconoce la desigualdad y se plantea actividades y acciones que permitan satisfacer las necesidades prácticas, pero también las necesidades estratégicas de las mujeres.
- Ⓢ Distingue diferencias específicas entre las mujeres provenientes de sus características socioeconómicas, demográficas, culturales, raciales, etc.
- Ⓢ En tanto el género es una categoría relacional, parte de las diferencias de las necesidades de los hombres y de las mujeres, buscando la equidad entre ambos sexos, haciéndose cargo de las relaciones de subordinación de las mujeres.
- Ⓢ Busca equiparar las desigualdades procurando aminorar las brechas entre unos y otras en las distintas esferas.

- ☉ Reconoce las diferencias en el acceso a los recursos económicos, sociales y culturales

La planificación estratégica con enfoque de género resulta adecuada a la realidad y responde a las necesidades reales de hombres y mujeres, sin dejar de lado consideraciones, además del sexo, de edad, etnia, raza, religión u otras diferencias culturales, la pertenencia a algún grupo de atención prioritaria.

El concepto de género debe estar presente como un eje transversal desde la identificación del problema, el diagnóstico, la identificación de los objetivos, resultados, actividades y la selección de los indicadores cuantitativos y cualitativos para el monitoreo y evaluación del impacto y resultados.

¿Por qué es importante identificar las brechas de género?

“Enfoques de igualdad.- En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidades y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos”.
Art. 14.COOTAD

La identificación de las brechas de género, lleva a considerar los patrones desiguales de acceso y control de los recursos existentes y de los beneficios del desarrollo. La identificación de intereses y necesidades específicas entre hombres y mujeres implica la identificación de las diferencias en términos de: a) roles y responsabilidades; b) acceso a los recursos, a la información y al ingreso; c) posición de decisión en el hogar y acceso a los beneficios de la política.

a) Roles y responsabilidades Las diferencias de género en los roles y responsabilidades tienden a no ser consideradas en el diseño de las políticas. La participación de la mujer en las fuerzas de trabajo – campesinas, obreras, empleadas o empresarias, tanto en el sector formal como informal de la economía- ha crecido aceleradamente en las últimas décadas, aumentando significativamente su papel de generadoras de ingresos para sus hogares.

A pesar de ello, tienden a ser excluidas de los beneficios de las políticas, salvo como integrantes pasivas de los hogares beneficiados o como implementadoras tácitas de servicios de apoyo social y comunitario. Esta situación da como resultado un aumento de la brecha de género, al marginar a las mujeres del desarrollo de sus capacidades para realizarse como integrantes productivas de la sociedad.

De la misma manera, las mujeres también son sub-representadas entre los pobres y otros grupos vulnerables. En este aspecto, el crecimiento del número de mujeres jefas de hogar, con sus características peculiares, entre las que sobresale un ingreso menor al de los hogares liderados por varones, es un hecho que no puede dejarse fuera de consideración en el momento de planificar las políticas, programas, planes y proyectos.

Esto confirma que toda política de reducción de la pobreza necesita hacerse cargo del acceso y control diferencial de los recursos entre hombres y mujeres y dirigir los esfuerzos para mejorar la calidad de vida de las mujeres.

a) Acceso y control sobre recursos y beneficios El acceso y control sobre los recursos y beneficios es un aspecto importante para diseñar acciones concretas. No basta con conocer quiénes tienen acceso (la oportunidad para emplear el recurso) al uso de los recursos, sino quiénes lo controlan (la capacidad de definir su uso con el consenso de los demás), de manera que las propuestas de mejoramiento de ingreso, calidad de vida, etc., se asienten en la realidad.

c) Posición de decisión en el hogar y acceso a los beneficios de las políticas Las políticas, programas o proyectos, en particular aquellos que consideran como unidad el núcleo familiar, deben considerar las diferentes posiciones de decisión al interior de los hogares.

Por lo general, se parte de supuestos tales como:

- Ⓢ que los miembros de la familia tienen las mismas preferencias, necesidades e intereses;
- Ⓢ que el jefe de hogar siempre actúa en el interés de la familia;
- Ⓢ que los recursos familiares se distribuyen eficientemente y que éstos son puestos en un fondo común;
- Ⓢ que no hay conflictos en la toma de decisiones, y que los beneficios se distribuyen equitativamente entre sus miembros.

Por tanto, si el jefe de hogar se beneficia de la política, se asume que los beneficios de la misma se distribuyen de igual manera entre todos los miembros de la familia.

Sin embargo, variados estudios acerca de las dinámicas intrafamiliares, han demostrado que estas premisas no son necesariamente verdaderas:

- Ⓢ los intereses de los miembros no son uniformes;
- Ⓢ los recursos o ingresos no son distribuidos eficientemente;

- Ⓢ la distribución del trabajo (productivo, reproductivo y comunitario) no es equitativa entre los miembros.

Las mujeres que integran el hogar tienen menor acceso y control sobre los ingresos y recursos, dando lugar a lo que se llamó “pobreza secundaria”, ya que el jefe de hogar frecuentemente tiene un nivel de vida más alto que su esposa y dependientes, por ejemplo, al gastar una parte importante de sus ingresos en actividades fuera del hogar.

Análisis del problema con enfoque de género

Es una herramienta fundamental para la definición de los objetivos estratégicos al momento de planificar. Es muy común encontrar planificaciones que no han sido capaces de identificar los problemas estructurales y diferenciarlos de los más sentidos o coyunturales.

Los problemas coyunturales o problemas sentidos son aquellos que generalmente tienen su causa en un problema estructural, por tanto son un efecto de ellos. Si no consideramos abordar el problema estructural que origina el problema sentido, generalmente estos van a ir reapareciendo sistemáticamente a lo largo del tiempo.

El análisis de problemas es una herramienta para:

- Ⓢ Analizar la situación actual en el contexto del problema seleccionado.
- Ⓢ Identificar los problemas principales en torno al problema y sus relaciones de causalidad.(causa-efecto)
- Ⓢ Visualizar las relaciones de causalidad e interrelaciones en un diagrama.
- Ⓢ Detectar las brechas de género.
- Ⓢ Realizar un diagnóstico del problema y cómo afecta éste a hombres y mujeres de diversa edad, etnia, situación económica, educacional o situación específica como grupo de atención prioritaria.

Para lograr una planificación que se haga verdaderamente cargo de la realidad, ésta debe realizarse desde la perspectiva de género. De otra forma:

- Ⓢ el resultado será la invisibilización de las relaciones desiguales que existen entre hombres y mujeres, sin entrar a cuestionar esa desigualdad;

- Ⓢ se excluye a las mujeres de los procesos de desarrollo al no tomar en consideración las consecuencias de la división sexual del trabajo sobre las mujeres (en términos de tiempo, oportunidades, formación, etc.), ni sus necesidades específicas.

El concepto de género, así como la edad, pertenencia a grupos de atención prioritaria, entre otros factores relevantes, deben estar presentes como ejes transversales desde el análisis del problema, el diagnóstico, la identificación de los objetivos, resultados, actividades y la selección de los indicadores cuantitativos y cualitativos.

Al aplicar un análisis de género a los problemas es posible distinguir entre los aspectos que afectan a una población determinada y los efectos diferenciales para mujeres y hombres que puedan causarles desventaja, mayor aún cuando pertenecen a un grupo de atención prioritaria.

Aún cuando se suele incorporar el análisis de género como una categoría especial en el análisis de los problemas, ésta debiera ser la “única” forma de hacer un análisis de problemas.

Es preciso considerar que hay que estar alertas para incorporar en todas las etapas de una planificación las distinciones entre mujeres y hombres, hasta que este enfoque se convierta en la forma natural de analizar la realidad.

Integrar el enfoque de género en el análisis de los problemas permite enfocar de manera diferenciada los papeles, responsabilidades, necesidades y oportunidades de mujeres y hombres dentro del problema/sistema bajo análisis, así como la identificación de las consideraciones y brechas de género y las posibles acciones para atenderlas.

- Ⓢ El análisis de género en la identificación del problema y en las siguientes etapas de la planificación pone en duda la suposición de que las políticas, programas y proyectos afecten de la misma forma a todas las personas a quienes éstos van dirigidos.
- Ⓢ Enfoca de manera diferenciada los roles, responsabilidades, necesidades y oportunidades de las mujeres y de los hombres en el sistema bajo análisis.
- Ⓢ Debe utilizarse en todas las fases y no se concentra sólo en los resultados, sino que también en los conceptos, argumentos y lenguaje utilizado para justificar una política, programa o proyecto. Se concibe como un eje que recorre de principio a fin la planificación, así como la formulación de un proyecto o política.

- Ⓢ Aunque algunas acciones parecieran no tener efectos diferenciales sobre hombres y mujeres, es igualmente importante realizar un análisis de género, pues esos efectos pueden aparecer posteriormente en cualquier fase de la misma.

Las políticas públicas pueden contribuir involuntariamente a aumentar la brecha económica y social entre hombres y mujeres cuando el diseño de los programas es más adecuado a las necesidades de los proveedores de ingresos más visibles y tradicionales, los que predominantemente son varones.

Esto sucede porque hay normas y reglas de conducta institucional que operan en la sociedad y al interior de los hogares que tienden a dar un acceso preferencial a los hombres al control de los recursos tales como crédito, educación, capacitación, empleo remunerado o tenencia de la tierra.

Desde esta perspectiva, es necesario tener en consideración al momento de hacer el análisis de problemas:

- Ⓢ Disponer de información desagregada por sexo;
- Ⓢ Realizar diagnósticos de género

a) Disponer de información desagregada por sexo La primera etapa para iniciar el análisis de problemas con perspectiva de género es hacer visible a la mujer a través de la introducción de datos desagregados por sexo.

El objetivo es doble:

- Ⓢ cuantificar en toda su extensión la participación de la mujer en la vida económica y social (justificación económica de invertir en la mujer);
- Ⓢ demostrar su verdadera situación en términos de su situación en el mercado laboral, ingreso, seguridad social, salud, educación derechos legales y otros derechos humanos (justificación de equidad para consideraciones de género).

Es posible que no toda la información se encuentre desagregada por sexo, pero esto sólo se sabrá en la medida en que se demande esta información. Muchas veces también se hace necesario disponer, además de la información por sexo y edad, otros datos que permitan comprender las diferencias y condicionantes de género, por ejemplo, sobre el trabajo no remunerado, factores influyentes para la conciliación entre la vida familiar y el trabajo, etc.

Las carencias de información relevante para lograr diagnósticos de género certeros, deberán ser manifestadas y se deberá establecer la necesidad de

contar con esta información, generalmente, a través del organismo nacional oficial de las estadísticas del país (INEC).

b) Realizar diagnósticos de género ¿Es suficiente tener datos desagregados por sexo? Si bien contar con datos desagregados por sexo es una necesidad para hacer visible a las mujeres, no aseguran por sí mismos que en los objetivos del proyecto se ha incorporado el enfoque de género.

Se requiere la realización de un diagnóstico de género, que no sólo implica disponer de una base de datos adecuada que dé cuenta de lo que hombres y mujeres hacen, sino que además, es necesario identificar los problemas específicos de desarrollo de hombres y mujeres y la relación entre ellos, a fin de establecer los objetivos de género.

Por ejemplo, si se tratara de un programa que tiene por objetivo la creación de empleos dirigidos a un sector de escasos recursos de la población de Sangolquí, es preciso:

- Ⓢ en primer lugar, disponer de la información sobre la tasa promedio de desempleo masculina y femenina de Sangolquí para que al final de las actividades sea posible evaluar el impacto obtenido;
- Ⓢ de la misma manera, es preciso conocer la distribución de las tasas a nivel de la provincia para ubicar a cada segmento de la población beneficiaria por debajo o por encima del promedio.

Pero para realizar un diagnóstico se debiera contemplar, además de la tasa de desempleo:

- Ⓢ el tipo de calificación de hombres y mujeres a quienes se quiere beneficiar, de modo que los empleos sean adecuados;
- Ⓢ la edad, el estado civil, número de hijos promedio de potenciales beneficiarios y beneficiarias, pertenencia a algún grupo prioritario a fin de establecer las necesidades de cuidado infantil y de personas dependientes que habría que implementar para lograr vencer la barrera de entrada que significa para gran parte de las mujeres, la asignación casi exclusiva de las actividades de cuidado.

La experiencia dice que si no se consideran aspectos como los mencionados en el diagnóstico, es probable que la creación de empleo no beneficie a la población a la que está dirigido el programa, sino que probablemente los recursos serán aprovechados por otros sectores con menores carencias y, menos aún, por las mujeres.

En el caso de proyectos productivos, si se toma como ejemplo la iniciativa de cría de aves para producción de huevos, la información estadística:

- Ⓢ permitirá conocer las características y condiciones en que se realiza la producción en la localidad;
- Ⓢ el tamaño del predio, la posición de la mujer en la familia (jefa o cónyuge), la edad de las mujeres dedicadas a esta actividad, el volumen producido, entre otras.

Esta información guiará la definición del perfil del programa o proyecto y la incorporación de ajustes cuando se trate de, por ejemplo, mujeres, jefas de familia, sin tierras, que esperan una producción x de huevos por mes.

En ambos ejemplos queda en evidencia la utilidad de disponer de información estadística permanente y confiable para el planteamiento y monitoreo.

En síntesis, para realizar un buen análisis de problemas es fundamental:

- Ⓢ Analizar la situación actual en el contexto del problema seleccionado.
- Ⓢ Identificar los problemas principales en torno al problema y sus relaciones de causalidad (causa-efecto).
- Ⓢ Visualizar las relaciones de causalidad e interrelaciones en un diagrama.
- Ⓢ Detectar las brechas de género. Realizar un diagnóstico del problema y cómo afecta éste a hombres y mujeres de diversa edad, raza, situación económica, educacional o situación específica.

¿Cómo se realiza el análisis de problemas?

Una herramienta que se utiliza para realizar el análisis de problemas es el **Árbol de problemas**. Esta metodología es altamente participativa y permite ir visualizando de forma rápida los problemas estructurales (causa) y diferenciándolos de aquellos que son coyunturales (efecto).

El Árbol de Problemas ayuda a analizar las causas y efectos de un primer y segundo niveles en un problema central. La elaboración de un ejercicio adecuado y profundo del análisis del problema permite además definir los posibles objetivos y las rutas de solución.

Para enfrentar un problema se necesita comprender qué lo causa y cuáles podrían ser los efectos. Es importante la comprensión de la forma en que las y los participantes consideran las causas y efectos de un problema.

La metodología sugiere seguir los siguientes pasos:

1. Analizar e identificar los que se consideren que son los principales problemas de la situación analizada.
2. A partir de la primera "lluvia de ideas", establecer cuál es el problema central (tronco del árbol).
3. Definir los efectos (las consecuencias en ramas y hojas del árbol) más importantes del problema, de tal forma de analizar y verificar su importancia. Se trata de tener una idea del orden de gravedad de las consecuencias que tiene el problema que se ha detectado y que amerita la búsqueda de soluciones,
4. Anotar en tarjetas las causas (raíces del árbol) del problema central detectado (1 por cada tarjeta).
5. Diagramar el árbol de causas y efectos asociado al problema.
6. Revisar la validez e integralidad del árbol dibujado, todas las veces que sea necesario.

Durante el análisis de problemas es posible ir agregando más problemas en más tarjetas, en la medida que vayan apareciendo consecuencias no previstas con anterioridad, o bien causas que se vayan despejando en el transcurso del ejercicio.

Para la elaboración del árbol de causas y efectos se sugiere:

- ☉ Centrar el análisis de causas y efectos sólo en un problema central.
- ☉ No confundir el problema con la ausencia de una solución.

Luego de este paso, a partir del problema central, hacia abajo del árbol se identifican y se sigue la pista a todas las causas que pueden estar originando el problema. Es muy importante tratar de determinar el encadenamiento que tienen estas causas.

- ☉ En particular, se debe tratar de llegar a las causas primarias e independientes entre sí que se piensa que están originando el problema.
- ☉ Mientras más raíces se puedan dibujar en el árbol de causas, más cerca se estará de las posibles soluciones que se deben identificar para superar el problema.

Análisis de involucrados

El análisis de involucrados es una herramienta que se aplica para averiguar cuáles grupos apoyarían una determinada estrategia para abordar un problema, así como los grupos que se opondrían a dicha estrategia.

¿Quiénes pueden ser los involucrados? Instituciones públicas y privadas, organizaciones, grupos y/o personas.

La planificación, diseño y ejecución debería considerar los medios para maximizar el apoyo y minimizar la resistencia de parte de los involucrados en la ejecución de planes y proyectos locales, regionales o nacionales.

El análisis de involucrados:

- Ⓢ permite identificar las personas, grupos e instituciones que pueden influenciar o resultar afectados por un programa o proyecto;
- Ⓢ aclara los roles e intereses de cada grupo de actores; crea la base para la participación de estos actores en las etapas sucesivas;
- Ⓢ por otra parte, estimula la reflexión sobre consideraciones de género al nivel institucional, que se refieren a procesos de planificación en los que la carencia de sensibilización de género limita la capacidad de reconocer las necesidades e intereses específicos de las mujeres y de los hombres frente al desarrollo.

Se realiza el análisis de involucrados para dar mayor objetividad al proceso de planificación al considerar los diversos puntos de vista. Además puede fomentar un sentido de pertenencia.

El análisis de involucrados se utiliza para establecer:

- Ⓢ Cuáles grupos están directa o indirectamente involucrados en el problema que se espera resolver.
- Ⓢ Sus intereses respectivos en relación con el problema.
- Ⓢ Sus percepciones de las causas que resultan en el problema que se espera resolver por parte de los beneficiarios al incluirlos desde el principio en el proceso de planificación.
- Ⓢ Los mandatos de las organizaciones de involucrados, es decir, la autoridad legal que tiene una organización para utilizar sus recursos para solucionar el problema (u obstaculizar una

solución del mismo) y los recursos con que cada grupo podría contribuir a una solución (o para obstaculizar una solución determinada) al problema.

El Análisis de Objetivos Estratégicos

Para definir los objetivos de la planificación estratégica se retoma el árbol de problemas realizado anteriormente en el análisis de problemas.

En el análisis de objetivos se convierten los problemas que aparecen en el árbol de problemas en objetivos o soluciones, como parte del paso inicial para especificar la situación futura deseada es decir para identificar un objetivo o meta (Visión, Misión, Objetivos Estratégicos).

En esta parte, se debe procurar una descripción de la situación esperada, la imagen objetivo, que se aspira alcanzar en la medida que se pueda solucionar el problema central que se ha detectado. Ello supone tratar de identificar las posibles alternativas de solución, que pueden contribuir a superar esta situación.

Para la elaboración del también llamado árbol de objetivos se sugiere seguir los siguientes pasos:

Cambiar todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que se estime deseadas y viables de ser alcanzadas.

Así:

- ⊗ Lo que era el problema central, ahora se transforma en el gran objetivo de planificación.
- ⊗ lo que antes eran efectos ahora son fines;
- ⊗ las que antes eran las causas que provocaban el problema, ahora son los medios para resolverlo.

Esto es muy importante, porque si las causas han sido bien identificadas, se está muy cerca de identificar los medios y las alternativas, para la resolución del problema. De ahí la importancia de que las causas del árbol de problemas se ramifiquen todo lo que sea posible porque, de ser así, se podrán tener mucho más desagregadas las posibles vías de solución del problema.

El análisis de objetivos debiera identificar los objetivos estratégicos y diferenciarlos de los objetivos prácticos. Hay problemas coyunturales o sentidos, que pueden ser abordados por objetivos prácticos y problemas

estratégicos que se transformarán en Objetivos Estratégicos. Desde el punto de la planificación estos son los relevantes.

La definición de objetivos estratégicos debe ir en directa relación con la Misión, ya que su ejecución debe aportar concretamente en el logro de la Misión y la definición de la Misión debe estar en coherencia con la Visión.

Indicadores

Para asegurar que la Planificación Estratégica sea una herramienta de gestión, debe necesariamente obtenerse como producto, una matriz estratégica con indicadores que guíe el proceso de ejecución y de evaluación de los resultados obtenidos.

Los indicadores describen y explican los cambios, a la vez que guían la definición de las prioridades e informan sobre el proceso de toma de decisiones.

Hay muchos criterios para elegir los indicadores, pero la primera distinción que debe hacerse es en relación a la naturaleza de éstos: indicadores cuantitativos y cualitativos.

Los indicadores cuantitativos son medidas que se expresan en números, cantidades o porcentajes. Los indicadores cualitativos permiten medir los cambios en las cualidades del aspecto de la realidad que interesa conocer.

Las matrices estratégicas pueden ser de diferentes niveles de complejidad, sin embargo todas deben contener al menos los siguientes elementos:

Visión			
Misión			
Objetivo Estratégico 1	Indicadores de resultados	Medios de verificación	Responsable
Actividades	Recursos	Tiempo de ejecución	Responsable
Objetivo Estratégico 2	Indicadores de resultados	Medios de verificación	Responsable
Actividades	Recursos	Tiempo de ejecución	Responsable

Las actividades permiten que la planificación sea una guía concreta para lograr los objetivos estratégicos, asignándoles recursos económicos, humanos, infraestructura, plazos de ejecución y responsables de la ejecución.

La Planificación Estratégica tiene una coherencia interna que se debe respetar. Las actividades deben ser las justas para cumplir el objetivo estratégico de la que son parte. Si no están todas las actividades asignadas, el objetivo podría no cumplirse ya que no tendrá presupuesto ni responsable asignado.

El proceso de Planificación Estratégica Participativa no debe y no puede ser solo una instancia formal de participación, sino el inicio de un proceso de gestión participativa

Tema 2: Comunicación y exigencia de derechos

El derecho a la comunicación: Un poco de historia¹

Los derechos humanos, son producto de la lucha social de los seres humanos por mejorar su calidad de vida y la de su comunidad, pueblo o nacionalidad. Cada derecho responde a un proceso social impulsado por un determinado grupo en un momento histórico.

El derecho a la comunicación no es la excepción. Este derecho responde a la necesidad de integrar a las diferentes conquistas sociales referentes a la Libertad de Opinión, de Expresión, de Prensa y de Información, de forma que se responda a las demandas del contexto actual de forma integral.

El Derecho a la Comunicación busca integrar a los derechos a la Libertad de Expresión, de Prensa y de Información en un nuevo contexto donde la comunicación y los medios, cada vez más, adquieren un papel trascendental en la creación de nuevas formas de acción e interacción, nuevos tipos de relaciones sociales y nuevos mundos simbólicos. Estos retos son distintos de aquéllos por los cuales fueron creados y han sido interpretados los derechos clásicos.

De la libertad de las personas a expresarse, al derecho de los pueblos a comunicarse

El derecho a la libertad de expresión y de pensamiento nace en los inicios del mundo occidental moderno, en el contexto de una emergente clase burguesa, que disputaba el poder con la monarquía y la iglesia, y miraba la necesidad de garantizar la expresión libre de ideas.

Con los diferentes avances tecnológicos y la aparición de la imprenta a más de garantizar la palabra se requería proteger la posibilidad del medio de expresarse, es así que se reconoce la Libertad de Prensa.

Estos derechos se conciben dentro de la ideología burguesa del *individualismo filosófico y el liberalismo económico*, procediendo de la tradición constitucionalista liberal, que exige al estado su no injerencia en la esfera privada.

¹ Resumen tomado del artículo *La comunicación un derecho necesario para el Buen Vivir*, 2012, publicado en: https://www.inredh.org/archivos/boletines/comunicacion_derecho_buenvivir.pdf

Las Naciones Unidas en su primera Asamblea declaró a la Libertad de Información como la piedra de todas las libertades y un derecho humano fundamental, así estos derechos se incorporan dentro de los derechos civiles y políticos denominados de *primera generación*, que tienen como fundamento el principio de libertad.

Así la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 19 dice:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”

La visión de este derecho está limitada a garantizar a las personas la expresión libre de ideas, pero especialmente a los actores de los medios de comunicación, contra las posibles interferencias de las autoridades estatales o los poderes públicos.

La circulación de la información desde la visión liberal es comprendida dentro de un libre mercado donde debe existir libre competencia de ideas, de este modo la información es entendida como mercancía que debe estar fuera de toda traba.

Esta visión limitó el accionar del Derecho a la Libertad de Expresión a propietarios de los medios de comunicación que en el Ecuador como en América Latina están íntimamente relacionados con los poderes económicos y este derecho se confunde con otros de corte civil y privado.

Las críticas a la forma de concebir el derecho a la Libertad de Expresión y en sí el modelo dominante de la comunicación, tomaron fuerza en los 70 con las teorías críticas de la comunicación. Los gobiernos revolucionarios de aquella época miraron la importancia de la comunicación para las diversas transformaciones sociales.

La Libertad de Expresión y la Libertad de Prensa pasan a ser analizadas desde el condicionante de la propiedad de los medios de comunicación, es por eso que los gobiernos encaminan acciones directas sobre la propiedad de los medios, para con eso democratizar el acceso y así evitar la imposición de una ideología dominante encaminada principalmente a posicionar el *“american way of life”* es decir el estilo de vida estadounidense.

A nivel internacional se promueve el informe MacBride, también conocido como *"Voces Múltiples, Un Solo Mundo"*, un documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) publicado en 1980 y redactado por una comisión presidida por el irlandés Seán MacBride.

Este informe puso énfasis en corregir la desigualdad y los desequilibrios en términos de comunicación, información y cultura y sugiere un *Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación, NOMIC* que implique el desarrollo de un nuevo equilibrio mundial en el ámbito de la información y de la comunicación.

En el contexto de este debate Jean D'Arcy propuso en 1979 el Derecho a la Comunicación, así sus palabras siguen vigentes al decir: *"Vendrá el día en el que la Declaración Universal de los Derechos Humanos tendrá que incluir un derecho más amplio que el del derecho del ser humano a la información (...) este es el derecho de los seres humanos a comunicarse"*

Desde esta nueva perspectiva, el Derecho a la Comunicación implica una transformación de la mirada liberal e individualista en la que hasta el momento se han basado los derechos a la Libertad de Prensa y a la Información.

El ejercicio del Derecho a la Comunicación no puede estar subordinado a las tendencias del mercado, es por eso que este derecho exige también redistribución y democratización del acceso, producción y los canales por donde circula la comunicación.

El derecho a la comunicación en el Ecuador

En el 2004, cuando INREDH, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, junto a Punto de Comunicación publicó el libro *"Los derechos de la comunicación"*, cuando el concepto *Derecho a la Comunicación*, estaba en un proceso de construcción y definición, dentro del Ecuador.

En esa época estaba vigente la Constitución aprobada en 1998, la cual contenía algunos avances en unos derechos (para los Pueblos Indígenas y mujeres, por ejemplo) pero en el marco económico predominó la visión privatizadora del Estado y sentó la base para la implementación de las subsiguientes políticas neoliberales que dominaron la escena gubernamental.

La Constitución de 1998 en el Capítulo IV *"De los Derechos económicos, sociales y culturales"* Sección 10 a *De la Comunicación* decía:

Art. 81 El Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales (...)

Los medios de comunicación social deberán participar en los procesos educativos, de promoción cultural y preservación de valores éticos. La ley establecerá los alcances y limitaciones de su participación

Se prohíbe la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuando afecte a la dignidad del ser humano.

En este artículo sobresale una visión de la comunicación limitada a los medios de comunicación, entendidos como *empresas de comunicación* y al ejercicio periodístico.

No hay que asombrarse, esta era la visión predominante incluso en la academia de aquella época, “*conocer y difundir información*” donde los encargados de hacerlo eran los y las “*periodistas objetivos e imparciales*”, en unos medios con una estructura “*naturalizada*” y sin oportunidad a discutir, mucho menos a transformar.

Las leyes relacionadas con la comunicación tenían igual visión. Así, las dos leyes centrales: la Ley de Telecomunicaciones y la de Radiodifusión y Televisión, fueron promulgadas en un contexto de auge del neoliberalismo y la privatización del sector público.

La ley de Telecomunicaciones, promulgada en julio de 1992, se ubica y proyecta en una concepción tecno-mercantilista de las telecomunicaciones:

Por otro lado la Ley de Radiodifusión y Televisión, promulgada en 1975, es reformada en 1995 pero mantiene la visión de una institucionalidad jerarquizada y sin ningún mecanismo de participación.

Esta ley también refleja una comprensión de la comunicación como una actividad comercial que requiere ciertas garantías tecnológicas, por lo que se preocupa de regular las concesiones, las potencias, la producción e incluso la propiedad comercial de los contenidos, colocando como una de las atribuciones del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL):

g) Velar por el pleno respeto a las libertades de información, de expresión de pensamiento y de programación, así como al derecho de propiedad en la producción, transmisiones o programas, a que se refiere esta Ley;

h) Regular y controlar, en todo el territorio nacional, la calidad artística, cultural y moral de los actos o programas de las estaciones de radiodifusión y televisión.

En cuanto al reconocimiento de los medios de comunicación, esta ley solo reconocía dos clases de estación de televisión y radiodifusión: comerciales privadas y de servicio público, a estas últimas castigándolas como si se tratará de un servicio público en camino de ser desaparecido:

Art.8.-Son estaciones de servicio público las destinadas al servicio de la comunidad, sin fines utilitarios, las que no podrán cursar publicidad comercial de ninguna naturaleza Están incluidas en el inciso anterior, las estaciones privadas que se dediquen a fines sociales, educativos, culturales o religiosos, debidamente autorizados por el Estado.

Esto significó que muchas *radios comunitarias* a pesar de ser eminentemente sociales, se inscriban bajo el nombre de *comerciales*, para mantener publicidad pagada, sin embargo, el tener una programación educativa, según éste artículo, las hacía radios de *servicio público*, por lo que tenían la prohibición de recibir publicidad. Un juego de nunca acabar que limitó el trabajo de muchas propuestas de comunicación con fines sociales.

En 1996 la Coordinadora de Radios Populares y Educativas del Ecuador, plantea una reforma a esta ley, pero recién en el año 2002 la Comisión de lo Económico del Congreso Nacional analiza la Reforma y emite un informe donde expresa:

A los sectores marginados del Ecuador, se les impone un doble castigo: ser pobres y en consecuencia, estar negados a acceder al derecho de expresión, por la precariedad de sus ingresos que no les permiten cubrir los gastos que exigen para su funcionamiento mutilando el derecho de expresión y haciendo que este sea una declaración en el papel.

Las presentes reformas se orientan a suprimir las injusticias derivadas de la Ley y crear la certeza de que el Ecuador, en la práctica, camina en la construcción de una democracia real, de cara al nuevo milenio.

Los requisitos, condiciones, potestades, derechos, obligaciones y oportunidades que deben cumplir los canales o frecuencias de

radiodifusión y televisión de las estaciones comunitarias, serán los mismos que esta Ley determina para las estaciones privadas con finalidad comercial, en concordancia con lo prescrito por el numeral 10 del artículo 23 de la Constitución Política de la República.

Las utilidades que se perciben de la administración de estas emisoras deberán ser reinvertidas en ampliar los servicios, los sistemas o equipos de las mismas, o en actividades propias de la comunidad que representan”²

Estas reformas no significaron la transformación del modelo y estructura en cuanto a la comunicación predominante en el Ecuador:

“(..) la construcción del Estado en el marco de la tradición liberal, que garantiza derechos de corte individual, ha propiciado la consolidación del poder fundamentado en tres ejes: el control financiero, el control de los actores políticos y el control de los medios de comunicación.

Esta trilogía se expresa en la concurrencia de un poder financiero con dos vocerías, una en el ámbito de la política, con la creación de un partido político que responde al interés del grupo económico; y una segunda vocería a través de una cadena de medios de comunicación”.³

Si bien la Constitución del 98 ya garantiza dentro del Capítulo II Derechos Civiles a todas las personas: “10. El derecho a la comunicación y a fundar medios de comunicación social y a acceder, en igualdad de condiciones, a frecuencias de radio y televisión”, en los hechos no encuentra ningún piso institucional, legal, ni práctico donde caminar.

La nueva Constitución del 2008 recoge las demandas populares que se habían gestado durante años de movilización social. Se fortalece el papel del Estado y se declara al *Ecuador un Estado Constitucional Social y Democrático de Derechos*.

En la actual Constitución, la comunicación deja de ser vista como una cuestión instrumental y regida por las reglas del mercado, y se reconoce el Derecho a la Comunicación, como algo necesario para tener una vida digna, entendida de forma integral.

La Constitución rompe con la concepción clásica de los derechos, que priorizaba a unos derechos sobre otros, más bien los derechos se reconocen como interdependientes y de igual jerarquía, por lo tanto el

² Registro Oficial No. 699. 7 -11- 2002

³ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, *Informe sobre la libertad de expresión en el Ecuador*, Presentado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Quito, Agosto de 2007

Derecho a la Comunicación ocupa la misma importancia que otros derechos, por ejemplo, el Derecho a la Salud, a la Educación o a la Vivienda.

Así, la Constitución del 2008, a diferencia de la Constitución del 98, mira al Derecho a la Comunicación de forma integral, sustentándolo en tres pilares necesarios para ejercerlo:

1. Estructura–poder: Los artículos que ponen atención a la propiedad y concentración de los medios de comunicación, la desmonopolización para democratizar la comunicación.
2. Ideología, sentidos, cosmovisión: Los artículos que ponen atención al contenido de estos medios y su regulación
3. Personas, pueblo, comunidad, ciudadanía: Los artículos que ponen atención al acceso de las personas a la comunicación, a la libertad de expresión e información

Estos tres pilares, así como los derechos se interrelacionan y son de igual importancia para ejercer el Derecho a la Comunicación.

1. Estructura y poder. El artículo 17 del *Capítulo segundo, Derechos del buen vivir, Sección tercera, Comunicación e información* pone énfasis en la propiedad de los medios de comunicación, como principal condicionante para ejercer la libertad de expresión:

Art. 17.-El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto:

1. *Garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias...”, y precautelará que en su utilización prevalezca el interés colectivo.*
2. *Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada.*
3. *No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias.*

Otro artículo que pone atención directa a la vinculación del poder económico en los medios de comunicación es:

Art. 310.-Las entidades o grupos financieros no podrán poseer participaciones permanentes, totales o parciales, en empresas ajenas a la actividad financiera.

Se prohíbe la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas.

En el 2010 al cumplirse dos años de la entrada en vigencia de la Constitución, se detectaron 197 medios vinculados a grupos económicos que tuvieron que vender sus acciones.

2. Ideología, sentidos, cosmovisión. Si bien la Constitución hace un esfuerzo por cambiar la visión hegemónica de la comunicación a través de diversos mecanismos, en cuanto la construcción de nuevos sentidos a través del sistema de comunicación, parece limitarse a los difundidos en la publicidad. Así dice:

Art. 19.- La ley regulará la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en la programación de los medios de comunicación, y fomentará la creación de espacios para la difusión de la producción nacional independiente.

Se prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos.

Los medios de comunicación continúan reproduciendo la forma dominante de circulación de sentidos en el total del contenido y la programación donde la publicidad es el espacio más evidente donde prevalecen los contenidos discriminatorios.

Además buscar un cambio de modelo también en los medios de comunicación implica la modificación de los patrones dominantes de discriminación y modelo de vida consumista.

3. Personas, pueblos y ciudadanía. El *Capítulo segundo, Derechos del buen vivir, Sección tercera, Comunicación e información* pone atención al acceso y exigencia del derecho de todas las personas a la comunicación:

Art. 16.- Todas las personas en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos.

2. *El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación.*

3. *La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.*

4. *El acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.*

5. *Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación.*

Estos derechos involucran a varios actores. En Ecuador no existe una tradición de exigencia del derecho a la comunicación, las organizaciones y movimientos sociales históricos que han levantado propuestas de transformación social, no colocan a la comunicación como una prioridad en sus agendas políticas.

Esto ha hecho que el debate acerca del Derecho a la Comunicación se limite al conflicto: medios de comunicación - gobierno, excluyendo del debate a las personas, colectivos, organizaciones, movimientos, ciudadanía.

El movimiento de radios comunitarias, que en otros países ha llevado la batuta de las reivindicaciones en cuanto a la comunicación, en el Ecuador está marcado por la presencia predominante de la Iglesia, como propietaria de las concesiones.

Si bien estas radios tienen una historia vinculada al trabajo de educación y trabajo comunitario de la corriente de la Teología de la Liberación, que tuvo su auge en los años 70 y 80, muestran su limitante frente a las nuevas dinámicas sociales y el apareamiento de nuevos actores sociales, cada vez más diversos.

Las comunidades sociales, entendidas como personas con objetivos en común, no han tenido un espacio en el espectro radioeléctrico. En las grandes ciudades los colectivos y organizaciones diversos han quedado fuera de la disputa por el acceso a los medios de comunicación.

“La esencia del Derecho a la Comunicación es que la gente se valore más. Eso es lo que necesitamos, que la gente se sienta ciudadana de un país, que la comunicación le ayude a sentirse ciudadana o ciudadano, que no es cualquiera. Es un ciudadano que tiene derechos, varios, no solo comunicativos. Pero los

derechos comunicativos deben ser la expresión de un conjunto de derechos que la gente sabe que tiene".⁴

La Constitución ofrece un camino por donde circular, las nuevas instituciones y legislación que se creen en torno a este derecho deben ser coherentes con los fundamentos planteados, pero son las personas de forma individual o colectiva las que deben exigir, ejercer y llenar de voces el silencio en cuanto a los mecanismos de participación efectiva para hacer realidad el Derecho a la Comunicación en la sociedad.

Los modelos de Comunicación ⁵

La comunicación se ha convertido, a lo largo de la historia, en socia fundamental de los diferentes modelos de desarrollo emprendidos por los Estados y la sociedad civil. La elección de una estrategia de comunicación supone una decisión a favor de un paradigma de desarrollo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de comunicación tomó fuerza, en tanto se valoraba su poder persuasivo para transformar la sociedad agrícola en industrial.

En ese momento, el desarrollo era igualado al progreso y la comunicación considerada como instrumento para modernizar.

En la década del '50, los pensadores norteamericanos de la *corriente funcionalista* –provenientes de la psicología y la sociología– desarrollaron el *modelo de comunicación conductista*: el proceso de comunicación era mecánico, lineal y se estructuraba según la relación estímulo-respuesta o causa-efecto.

La comunicación tenía un carácter instrumental: el sujeto emisor legitimaba el medio utilizado para emitir un mensaje y el tipo de comunicación establecida. Se trataba de convencer a los receptores de modificar sus conductas en función de lo propuesto por el emisor.

La comunicación fue asimilada a los medios masivos, basándose en la fuerte creencia del poder irresistible de los medios sobre las audiencias. Así, se pensaron, planificaron y produjeron mensajes para ser difundidos, esperando conseguir su objetivo con la salida al aire de la información.

El momento histórico estaba marcado por el interés económico en expandir mercados. Por esta razón, el objeto de estudio era la campaña publicitaria. Desde lo político, lo importante era legitimar la democracia y consecuentemente, se analizó el grado de influencia de

⁴ ROSA MARIA ALFARO, *El derecho a la comunicación hace que la gente se valore más*, Entrevista realizada por Raúl Salvador R.

⁵ Resumen de *Comunicación, desarrollo y derechos humanos*. UNICEF, 2006

los medios en la población electoral, centrando la atención en la propaganda política.

El modelo conductista de la comunicación fue fuertemente criticado por una nueva corriente de pensamiento denominada Teoría de la Dependencia, que toma fuerza en la década del '70. Esta teoría fue construida especialmente por pensadores latinoamericanos, influidos por la tradición europea.

Esta nueva perspectiva:

- ☉ Definió a la comunicación como un proceso inseparable de los procesos sociales y políticos necesarios para el desarrollo nacional y la independencia. De esta manera, cuestionó la creencia equívoca que sostenía que la comunicación, por sí misma, es generadora de desarrollo.
- ☉ Rechazó los conceptos y fórmulas llevados a cabo en las décadas anteriores, considerándolos imposiciones que, en lugar de contribuir al crecimiento de los pueblos del "Tercer Mundo", profundizaron la brecha, fortaleciendo la dependencia de los países periféricos hacia los centrales.
- ☉ Cuestionó las condiciones de dominación y dependencia que reforzaban las injusticias ya existentes.
- ☉ Instaló la noción de cambio social basada en procesos de educación popular.

En los años '80 y en busca de otro desarrollo para América Latina, surgió la comunicación alternativa a partir de los aportes del educador brasileño Paulo Freire.

Esta perspectiva, también llamada dialógica, consideraba a la comunicación como un proceso horizontal y participativo. Las prácticas comunicacionales apuntaban a democratizar la información y crear nuevas formas de participación social.

Esta mirada se aliaba al planteamiento vigente en esos años: la transformación del orden social imperante que establecía relaciones de dominación y opresión de un grupo social sobre otro y de unas naciones sobre otras.

Sin embargo, la comunicación alternativa tuvo dificultades para lograr las transformaciones macro sociales que planteaba, entre ellas, por los cambios ocurridos en el mundo durante la década del 80.

Hacia fines de los años '80, una renovada concepción de la investigación y la intervención en el campo comunicacional se instaló en Latinoamérica.

En síntesis: La noción de lo que implica la comunicación se fue transformando con el tiempo: desde ser concebida como instrumento de persuasión de masas hasta ser considerada como un proceso horizontal y participativo, cuya tarea principal era dar voz a los sin voz.

En los últimos años, se le ha asignado a la comunicación las tareas de:

- ☉ Fortalecer la esfera pública para integrar las comunidades latinoamericanas a un modelo económico nacional e internacional.
- ☉ Construir un núcleo de valores compartidos, promoviendo la igualdad y el bienestar social y garantizando la presencia activa de las diferentes culturas.

El primer aporte de la comunicación es su concepción de los procesos comunicacionales como fenómenos culturales complejos. En ellos se puede observar la construcción de subjetividades y de diversas formas de identidad social.

- ☉ Lo comunicativo es una dimensión básica de la vida y de las relaciones humanas. Siempre existen diferentes *unos* que, con distintas visiones del mundo e intereses, se vinculan *con otro o varios otros*. Por lo tanto, todo hecho de la vida y del desarrollo compromete a la subjetividad y la interacción entre varios.
- ☉ Desde esta concepción relacional, la comunicación es un proceso mediante el cual se crea y estimula el diálogo, la discusión, la toma de conciencia sobre la realidad social, la propia identidad cultural, la confianza, el consenso y el compromiso entre las personas.

El segundo aporte es su concepción de las personas siempre en interacción con otros, no aisladas ni pasivas.

- ☉ Las personas nos desarrollamos en interacción con otros. A partir de esa interacción, se crea un mundo dentro de cada uno, que tiene presencia interior. Una persona aislada, viendo televisión, puede ser que esté sola físicamente, pero lleva dentro la voz de los otros.

El tercer aporte deriva del anterior y plantea la necesidad de conocer a los personas, destinatarias/os y aliadas/os de

programas/proyectos de desarrollo, haciendo un seguimiento del conjunto de las relaciones interpersonales, con la sociedad y con la política.

En este caso, interesa saber, entre otras cuestiones:

- ② ¿Qué perciben los diferentes grupos sociales?
- ② ¿Qué necesidades y expectativas de desarrollo construyen?
- ② ¿Cómo se van relacionando?
- ② ¿Cómo podrían modificar esas vinculaciones con otros actores sociales?

En sociedades tan fragmentadas como las actuales, las relaciones pueden tornarse muy conflictivas. Por esta razón, es importante el respeto por las diferencias y posibilitar un verdadero diálogo e intercambio cultural más abierto y sincero.

Desde los enfoques participativos, importa el protagonismo de las comunidades y su participación en procesos en los cuales se crean y comparten percepciones, conocimientos e información, proporcionándoles así, un sentido de pertenencia.

Esto implica una concepción de participación basada en la existencia de ciudadanos activos, informados, motivados, provistos de herramientas para discutir las cuestiones públicas, sus deseos y necesidades, tomar decisiones y acordar a una voluntad colectiva que involucre las diferentes posturas individuales.

Desde esta perspectiva, los procesos de participación integran varios aspectos y niveles:

- ② Formar parte: pertenecer, estar informado.
- ② Tener parte: opinar.
- ② Tomar parte: tomar decisiones.

No siempre se dan todos estos niveles, aunque alcanzar la toma de decisiones implica haber transitado los dos anteriores.

Finalmente, un quinto aporte es el nuevo modo de concebir a los medios de comunicación, valorando la importancia de los medios masivos y otras formas alternativas de comunicación.

Los medios comunitarios y alternativos locales, los canales interpersonales y los procesos locales de toma de decisiones se consideran centrales en los procesos de desarrollo.

Promover capacidades para la negociación y la mediación resulta de suma utilidad para generar estrategias de incidencia en los gobernantes, los legisladores y la opinión pública.

La comunicación no está aislada de otros procesos sociales, económicos, políticos, tecnológicos y económicos: es un espacio de desarrollo y despliegue de las capacidades creativas de las personas y los grupos.

Desde esta perspectiva, los medios son espacios estratégicos para sembrar condiciones favorables al desarrollo. Las prácticas y procesos comunicacionales son concebidos para la distribución y acceso al conocimiento como valor cultural central que impulsará el crecimiento económico.

Las tecnologías por sí solas no garantizan el desarrollo, es necesario darle sentido, propósito y contenido. Por ejemplo, el uso de Internet produce grandes ventajas informativas, de interacción e inmediatez entre sectores. Pero sólo adquiere sentido si se utiliza para aumentar los niveles de inclusión sociales, culturales y tecnológicos.

Algunas contribuciones que las y los comunicadores pueden realizar:

Desarrollo institucional

- Ⓢ Generar una cultura democrática, desde el fortalecimiento y articulación de las organizaciones sociales y las instituciones.
- Ⓢ Capacitar para negociar y complementarse a la hora de planificar y ejecutar proyectos de desarrollo.
- Ⓢ Fomentar y consolidar instituciones con capacidad de abrirse al diálogo y al intercambio.
- Ⓢ Promover la construcción de redes de mayor confianza y gestión compartida.

Desarrollo local o regional

- Ⓢ Promover el desarrollo de la comunidad, incluyéndolo en la agenda de la mayor cantidad de actores sociales.
- Ⓢ Contribuir en la generación de las condiciones básicas de desarrollo: información y capacitación; formación de actitudes y articulaciones favorables entre actores locales; acciones de incidencia en la generación de políticas públicas orientadas a satisfacer las necesidades de la población.

- Ⓢ Planificar e implementar proyectos para potenciar la capacidad económica, fortalecer la identidad cultural y el diálogo político de la localidad o región.

Diálogo y articulación de ámbitos y actores

- Ⓢ Implementar hábitos de interrelación entre actores: instituciones gubernamentales y no gubernamentales, empresas, medios de comunicación, legisladores, gobernantes, etc.
- Ⓢ Promover acciones específicas de apoyo mutuo y colaboración.
- Ⓢ Estimular la construcción de redes.

Educación desde los medios masivos

- Ⓢ Poner a disposición de la sociedad civil conocimientos que habiliten una gestión adecuada de medios.
- Ⓢ Abrir espacios de reflexión para analizar el papel de los medios en la construcción de culturas ciudadanas y en pro del desarrollo.
- Ⓢ Diseñar sistemas y redes compartidas de información, interacciones e influencias mutuas.

Igualdad de género

- Ⓢ Replantear los valores sociales establecidos, desnaturalizando lo dado.
- Ⓢ Fomentar nuevas formas de relación social más justas e igualitarias.
- Ⓢ Pensar alternativas conjuntas de cambio y participación política de la mujer.
- Ⓢ Abrir espacios para la construcción de identidades nuevas, en relación con los otros y con los medios.

En síntesis: una perspectiva comunicacional que contribuya al desarrollo, debe estar orientada hacia el pluralismo cultural creativo y tomar en cuenta:

- Ⓢ Discutir los principios y valores sociales.
- Ⓢ Integrar el respeto por la diversidad cultural y la criticidad frente a la realidad.
- Ⓢ Comprender y buscar transformaciones a través de cambios concretos.
- Ⓢ Conocer las realidades comprometidas en cada acción.
- Ⓢ Encontrar metodologías que consideren al ser humano como centro de la escena.

Los derechos y la comunicación

No es suficiente un sujeto de derechos consciente de la realización de su dignidad. Es necesario que las personas sean actores políticos, agentes de cambio tanto a escala individual como colectiva. La comunicación tiene mucho que aportar para que esto sea posible, por ejemplo:

- Ⓢ Trabajar por la politización de la vida cotidiana y el ámbito privado.
- Ⓢ Configurar climas y corrientes de opinión que generen decisiones políticas y transformaciones culturales.
- Ⓢ Promover el desarrollo de nuevas capacidades, conductas, valores y sentidos sociales que hagan sustentables las decisiones políticas.
- Ⓢ Difundir información sobre el tema desarrollo y derechos humanos y su implicancia social, económica y política tanto en la vida pública como cotidiana.
- Ⓢ Informar a los ciudadanos sobre sus derechos, obligaciones y estrategias para exigir su cumplimiento.
- Ⓢ Construir una visión estratégica que contenga propuestas sectoriales, particulares, incluyentes, creativas y viables.
- Ⓢ Enseñar a negociar conflictos basados en el principio de la solidaridad.

La comunicación y el desarrollo son el fortalecimiento de la participación, la democracia y la movilización de los actores sociales.

Se trata de garantizar el libre flujo y acceso a la información, el respeto de las distintas formas de identidad cultural y, fundamentalmente, la construcción de nuevas democracias.

Las políticas y estrategias de comunicación adquieren un lugar central en los procesos encargados de:

- Ⓢ Generar entornos comprometidos con los derechos humanos.
- Ⓢ Crear una cultura ciudadana que interpele a los “decisores” clave, legisladores y autoridades, desde otros lugares.

- ☉ Consolidar los argumentos que legitimen cada reclamo.
- ☉ Facilitar la gestión de recursos materiales necesarios.

En síntesis: la defensa de los derechos humanos es una invitación a la acción colectiva, un compromiso con la transformación social que va más allá de los derechos civiles y políticos.

El desafío es construir lazos sociales, redefiniendo las relaciones entre los actores y creando instituciones que los sostengan y promuevan.

A continuación se presentan ejemplos del tratamiento de los derechos humanos desde la comunicación:

Pobreza

Cada vez que se habla de la multidimensionalidad de la pobreza se alude a la perspectiva integral de los derechos humanos.

La pobreza no se reduce a la ausencia de ingresos económicos o a la dificultad para cubrir las necesidades mínimas. Se extiende a otras dimensiones de la vida, como la dificultad para decidir sobre el bien común, la escasa o nula participación en la política, las barreras de acceso a una educación de calidad y la atención en salud, la falta de información, el desconocimiento de los derechos, etc.

La pobreza se expresa a través de indicadores económicos, y principalmente a través de la exclusión social que fomenta la discriminación y justifican la represión y la opresión en muchos casos.

En este marco, la comunicación puede contribuir en la promoción de la participación ciudadana y política de estos grupos históricamente excluidos mediante:

- ☉ La visibilidad pública de opiniones, demandas e iniciativas sobre temas de interés particular y de la sociedad en su conjunto.
- ☉ El acompañamiento de iniciativas de equidad de género y diálogo intergeneracional.
- ☉ La renovación y fortalecimiento de liderazgos femeninos y juveniles en organizaciones populares, de la sociedad civil y gubernamentales.
- ☉ El fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de las mujeres y los jóvenes para su desempeño ciudadano y

político y su participación en el diseño, gestión y ejecución de políticas y programas de interés público, etc.

Los medios de comunicación desempeñan un rol crucial para mostrar asuntos de interés público donde se ven afectados los derechos humanos, y revelan realidades de afectación de derechos que enfrentan ciertos grupos. Los medios masivos de comunicación contribuyen a construir realidades y desde allí a determinar qué hechos son los relevantes de dar a conocer y desde qué perspectiva hacerlo; a través de los mensajes que emiten juegan un rol preponderante en la construcción de la realidad social.

Los medios de comunicación, y específicamente la televisión, participan de las nuevas condiciones de formación de identidades sociales en un contexto donde los grandes referentes se han debilitado. Son los principales creadores de ‘efectos de verdad’, de identificación social y de mediación en términos de la memoria que, en conjunto, generan materialidad, es decir relaciones o disposiciones de acción concreta y efectivas”

En virtud del rol social que cumplen los medios de comunicación, la forma en que aborden las vulneraciones a los derechos humanos incide en el respeto y garantía de los mismos. Por ello, los medios de comunicación tienen una responsabilidad derivada de la función que cumplen, por lo que su actuar debiera inspirarse en el respeto de los derechos humanos.

Para finalizar, es necesario destacar como Buena Práctica de comunicación el programa radial “Las Voces de Rumiñahui”, auspiciado de COPRODER que se transmite en la radio Ecos de Rumiñahui, en Sangolquí, de lunes a viernes de 16h00 a 17h30.

En este programa participan los grupos de atención prioritaria, desde niñas, niños y adolescentes a adultas/os mayores del cantón, abordando diferentes temáticas relacionadas con los derechos demostrando cómo la comunicación, en este caso desde la radio, puede contribuir a la participación ciudadana, movilizar y empoderar a diferentes actores del territorio para la difusión y defensa de los derechos.