

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Comunicación con mención en Opinión Pública

Comunicación Política: Gobierno, medios y ciudadanía.

Caso: Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, entre 2010 y 2015

Lina Marcela Londoño Espinosa

Asesora: Isabel Ramos

Lectores: Palmira Chavero y José Hernández Bonivento

Quito, marzo de 2020

Dedicatoria

A mi Dios, por tanto Señor.

Al sacrificio y coraje de una mujer valiente y fuerte como ninguna.

A mi mamá y Sebastián, mi alegría, mi fe, inspiración y fortaleza.

A mi papá, un ejemplo de trabajo y dedicación constante.

A la ruralidad del Ecuador. A los indígenas, negros, montubios, cholos, y a todas las reivindicaciones que nos faltan por alcanzar. A vuestra causa debo, en gran parte, la mujer y profesional que soy el día de hoy.

Epígrafe

“También la fuerza política que, en definitiva, somos [los gobiernos parroquiales]. Yo digo no partidista, porque aquí hay [gente] de distintos partidos políticos, pero sí la fuerza política que deberíamos ser para reclamar nuestros derechos, somos conformistas, si realmente, como le pusieron, la «Fuerza Rural», sería tal, créame que nos escucharían y temblarían.”

Sr. Ángel Vega. Presidente GAPR Pifo, Pichincha

Tabla de contenido

Resumen	IX
Agradecimientos	XI
Introducción	1
Capítulo 1	12
Comunicación Política	12
1.Comunicación Política	12
1.1. La legitimidad en la Comunicación Política	14
1.2. Funciones de la Comunicación Política	15
1.3. Actores de la Comunicación Política	15
1.4. Modelo Propagandístico-dialógico de Comunicación Política	18
2. Gobierno Representativo	19
2.1. Principios del Gobierno Representativo	19
2.2. Representación Política	22
3. Teoría de la Agenda Setting	24
3.1. Medición de las Agendas.....	25
4. Lo Rural/ La Ruralidad.....	28
4.1. Elementos característicos de lo Rural.....	28
4.2. Variables que determinan lo Rural	29
4.3. Análisis de las Organizaciones Rurales.....	31
Capítulo 2	34
Marco Contextual	34
1. Las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador	35
1.1. Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural: Funciones y Competencias Exclusivas.....	37
1.2. La Junta Parroquial Rural.....	38
2. Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAGOPARE	39
2.1. Asignación de Recursos	39
2.2. Estatutos del CONAGOPARE	40
3. Hitos de Estudio	43
3.1. Aumento del presupuesto de los gobiernos parroquiales a nivel nacional (2010)	43
3.2. Dotación de Internet para las parroquias rurales a nivel nacional (2012).....	45

3.3. Acuerdo para que los gobiernos parroquiales accedan a créditos directos del Banco del Estado (2013)	46
3.4. Plan Nacional de Restauración Forestal (2015)	47
Capítulo 3.....	49
Agendas rurales, gubernamentales y mediáticas. Procesos de Interacción entre los actores de la Comunicación Política	49
1.Ruralidad de la Provincia de Pichincha.....	49
2.Agendas de los gobiernos parroquiales rurales de Pichincha entre 2010 y 2015	52
3.Intercambio de contenidos público-políticos entre el CONAGOPARE y los gobiernos parroquiales de Pichincha.....	66
4.Intercambio de contenidos público-políticos entre el CONAGOPARE y el Gobierno Nacional	78
5.Intercambio de contenidos público-políticos entre el CONAGOPARE y el Sistema Mediático.....	94
Capítulo 4.....	1055
Representación Política de las Agenda de los Gobiernos Parroquiales Rurales de Pichincha	1055
1.Los gobernantes son elegidos por los gobernados a intervalos regulares	1055
2.Los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de independencia en relación con los gobernados.....	1088
3.Una opinión pública sobre los temas políticos puede expresarse fuera del control de los gobernantes.....	1111
4.La decisión colectiva es tomada al término de la discusión.....	1144
5.Representación Política del CONAGOPARE respecto de las agendas de los gobiernos parroquiales de Pichincha.....	1188
Conclusiones	1266
Lista de referencia	1366

Ilustraciones

Figuras

Figura 3.1. Actas Sesiones Ordinarias y Extraordinarias CONAGOPARE 2010-2015.....	79
Figura 3.2. Agendas CONAJUPARE-Gobierno Nacional 2010.....	86
Figura 3.3. Agendas CONAJUPARE-Gobierno Nacional 2011.....	87
Figura 3.4. Agendas CONAGOPARE-Gobierno Nacional 2012.....	88
Figura 3.5. Agendas CONAGOPARE-Gobierno Nacional 2013.....	89
Figura 3.6. Agendas CONAGOPARE-Gobierno Nacional 2014.....	90
Figura 3.7. Agendas CONAGOPARE-Gobierno Nacional 2015.....	91
Figura 3.8. Agendas CONAGOPARE-Gobierno Nacional 2010 a 2015.....	92
Figura 3.9. Análisis porcentual de Agendas CONAGOPARE-Gobierno Nacional 2010 a 2015.....	93
Figura 3.10. Agenda mediática: Incremento de presupuesto para los gobiernos parroquiales a nivel nacional.....	97
Figura 3.11. Agenda mediática: Dotación de Internet para las parroquias rurales a nivel nacional.....	98
Figura 3.12. Agenda mediática: Acuerdo para que los gobiernos parroquiales accedan a créditos directos del Banco del Estado.....	99
Figura 3.13. Agenda mediática: Plan Nacional de Restauración Forestal.....	100
Figura 3.14. Agenda mediática: Hitos CONAGOPARE 2010-2015.....	100
Figura 3.15. Datos porcentuales Agenda mediática.....	101

Tablas

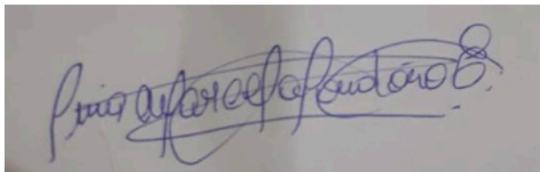
Tabla 2.1. Presupuesto GADPRs. 2000-2006.....	40
Tabla 2.2. Presupuesto GADPRs. 2010-2015.....	44
Tabla 3.1. Número de Actas Sesiones Ordinarias y Extraordinarias CONAGOPARE por año.....	80

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Lina Marcela Londoño Espinosa, autora de la tesis titulada “Comunicación Política: Gobierno, medios y ciudadanía. Caso: Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, entre 2010 y 2015”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Comunicación con mención en Opinión Pública concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador todos los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2020



Lina Marcela Londoño Espinosa

Resumen

La presente investigación tiene como fin establecer una relación entre comunicación política y representación, a través del análisis de agendas temáticas de los actores que participan en el proceso de comunicación política del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAGOPARE, entre 2010 y 2015.

Este proyecto planteó como hipótesis que un cambio en la interacción de cualquiera de los interlocutores del proceso de comunicación, ya sean: el sistema de gobierno, el sistema mediático o el sistema ciudadano, influye directamente en la totalidad de este proceso. Para su análisis nos centraremos en el CONAGOPARE y en las agendas de los gobiernos parroquiales rurales de Pichincha.

Para el efecto, se definieron cuatro momentos trascendentales alcanzados por el CONAGOPARE en favor de los gobiernos parroquiales del país, que son: aumento del presupuesto de los gobiernos parroquiales a nivel nacional (2010); dotación de Internet para las parroquias rurales a nivel nacional (2012); acuerdo para que los gobiernos parroquiales accedan a créditos directos del Banco del Estado (2013); y, el Plan Nacional de Restauración Forestal (2015).

Tras los hallazgos de campo, a través de una metodología de investigación mixta, en la que se combinó el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, se ha determinado que, el CONAGOPARE representó las agendas, a partir de ello, pasó a constituirse como el único interlocutor del denominado “sector rural” con capacidad para ser reconocido por los actores del campo político. Sin embargo, se aprecian una serie de factores del entorno que han incidido directamente en cada uno de los actores de la comunicación política.

Para identificar la relación entre comunicación política y representación, se realizó una comparación de las agendas de cada uno de los actores que intervienen en este proceso de comunicación política, en el cual medios, sistema político y ciudadanía pretenden, cada uno, lograr el posicionamiento o promover como más relevante un determinado tema de su interés, influyendo, al mismo tiempo, en la agenda de los demás actores.

En este sentido, esta tesis constituye una forma de visibilizar la realidad viven los gobiernos parroquiales rurales –no sólo de Pichincha, sino a nivel nacional–, que han tenido que pasar por una serie de luchas en el campo político para ser reconocidos como legítimos y, a pesar de ello, siguen siendo *profanos* fuera de este juego político; no obstante, luchan a diario por alcanzar una verdadera autonomía y descentralización.

A partir de los hallazgos en campo, podemos deducir que en los gobiernos parroquiales se da una clara inexistencia de autonomía y, por ende, de descentralización. Ello se debe a que, se encuentran en total incapacidad de gobernarse por sí mismos, es decir, de no depender de nadie para ejecutar propias obras, u obtener sus propios recursos (por ejemplo, a través de la recaudación de impuestos como lo hacen los GAD municipales y provinciales). Empero, como hemos apreciado, la dependencia tanto de municipios y prefecturas, como del Estado Central, es evidente y desemboca, a su vez, en la imposibilidad de constituirse un gobierno descentralizado, ya que las competencias que se les han asignado han sido meramente simbólicas.

Agradecimientos

A mi Dios. “Todo lo puedo en Cristo que me fortalece”. *Filipenses 4:13*

Agradezco de manera especial al Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAGOPARE, actualmente liderado por el Abg. Bolívar Armijos Velasco; y, presidido por el Ing. Carlos Chilán Chilán, durante el período 2011-2014. Tanto las facilidades brindadas por la Institución, como los valiosísimos criterios, de las autoridades mencionadas, así como los de: la Dra. Fanny Grijalva; el Dr. Gabriel Ocampo; y, el Abg. Paúl Jaramillo, han permitido la culminación de este trabajo.

Expreso de todo corazón mi gratitud a las autoridades de los gobiernos parroquiales rurales de: Cutuglagua, Cumbayá, Guayllabamba, Calacalí, Pifo, Puenbo, Alangasí y Yaruquí, de la provincia de Pichincha, por haberme compartido sus amplios conocimientos, experiencia, y gran calidez humana.

A la Dra. Isabel Ramos, mi profesora guía, por sus aportes académicos y motivación desde que iniciamos este camino.

A mi madre, por su apoyo incansable, por recibirme siempre con una sonrisa para festejar mis triunfos y, por tener sus brazos abiertos para ayudarme a levantar de mis fracasos. Sé que siempre estarás a mi lado. A Sebastián, el mejor hermano, el mejor amigo, emprendedor, loco y soñador. ¡Cuánto aprendo de ti a diario, de tu nobleza, lealtad y valor humano! Son ustedes los que me motivan a todo.

A mi padre, por ser un ejemplo de trabajo y dedicación.

A Canela, por tantísimo amor.

A mis amigos de toda la vida, por su cariño incondicional, sus palabras de ánimo en todo momento, y por acompañarme en este recorrido sin dejarme rendir.

A los excepcionales seres humanos que conocí en FLACSO, les aseguro que esta aventura sin ustedes no hubiera sido lo mismo, cada uno ha sido una bendición.

Introducción

En el campo político se ha modificado sustancialmente la forma en que los sujetos conciben la relación de representación, así como la manera en que los representantes abordan la comunicación política y gubernamental.

La comunicación política constituye un proceso en el que cada vez más actores se ven involucrados: gobierno, políticos, partidos, asesores, medios de comunicación, ciudadanía, etc. Este proceso permite analizar la relación que existe entre la política, la comunicación y la opinión pública.

Gianpietro Mazzoleni define a la comunicación política como “el intercambio y la confrontación de los contenidos de interés público-político que producen el sistema político, el sistema de los medios y el ciudadano-elector” (Mazzoleni 2010, 36). En su análisis, Mazzoleni desarrolla el modelo “propagandístico-dialógico” de comunicación política, sobre el cual se basa este proyecto de investigación. El mismo, encuadra la relación entre las instituciones políticas, medios de comunicación y ciudadanos en un amplio contexto de interacciones discursivas. “En este modelo los tres actores son, por así decirlo, *primi inter pares*: su comunicación (política) se produce en la interacción que establezca cada vez con uno u otro actor” (Mazzoleni 2010, 27).

Es menester resaltar que, se entiende como *intercambio y confrontación de contenidos* a la colaboración, dependencias, influencias que no implican solamente la selección de información en el proceso de comunicación, sino las relaciones que unen a cada actor de la comunicación política.

En el desarrollo, se toma en cuenta la teoría de *agenda-setting*, propuesta por Maxwell Mc Combs, que “asigna un papel central a los medios de comunicación a la hora de dar inicio al repertorio de la agenda pública”, “la información que suministran los medios informativos juega un papel central en la construcción de nuestras imágenes de la realidad” (Mc Combs 2006, 31). Esta teoría analiza el impacto que tienen los medios de comunicación en la agenda pública mediante la fijación de determinados temas. “Aunque tal vez los medios de difusión no nos digan qué es lo que tenemos que pensar, sí que tienen éxito apabullante a la hora de decirnos en qué tenemos que pensar” (Cohen 1963, 13. Citado en Mc Combs 2006, 141).

Para efectos del presente estudio se define al sistema político como: “el conjunto de instituciones políticas que constituyen la osamenta de la vida política de un país [...] esto es, el Parlamento (Congreso y Senado), el gobierno central y periférico, la judicatura y el jefe del Estado” (Mazzoleni 2010, 30). El sistema mediático constituye “los grandes medios de comunicación: la televisión [...], la radio, la prensa (cotidiana o periódica), los libros, el cine y la Internet”. Finalmente, el último actor de este proceso es el *ciudadano* que puede hacer “oír su voz creando grupos y asociaciones dentro, por ejemplo, de una *polity* o comunidad política nacional” (Cotta, Della Porta y Morlino 2001, 35-36. Citado en Mazzoleni 2010, 32).

La interacción entre los actores involucrados es un proceso secuencial de acción y reacción que permite describir cualquier estado del sistema o cualquier cambio en el mismo (Watzlawick 1985, 117); es decir, que se considera que, un cambio en el sistema de relación de los sistemas gobierno-medios-ciudadano puede influir directamente en la representación de una organización.

El caso de estudio se considera de acuerdo al último censo realizado en Ecuador en el año 2010, donde se constató que, de 14 millones y medio de habitantes en el país, más del 37% conforman la población rural. Esta población se encuentra asentada en 819 parroquias rurales, de acuerdo a la división político-administrativa del Estado planteada en la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD (2010).

Este último instrumento legal, establece que todos los gobiernos autónomos descentralizados, en este caso específico, los gobiernos parroquiales rurales, deben contar con un ente asociativo nacional que “Represente y ejerza la vocería oficial de los Gobiernos Parroquiales como Ente Asociativo Nacional y como integrante de otros cuerpos colegiados”, el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAGOPARE, asume la interlocución de los mensajes del sector rural dentro de este proceso de intercambio de contenidos que se da entre los actores del espacio público moderno, como se planteó anteriormente, entre instituciones políticas, medios de comunicación y ciudadanos.

Con estos antecedentes, a partir de la misión que cumple el CONAGOPARE surge la inquietud de comprender de qué manera los procesos de comunicación política, entendidos como el intercambio y confrontación de contenidos entre los actores de la comunicación

política, le permiten (o no) a esta Institución ejercer la representación de los intereses de los gobiernos parroquiales rurales, por lo que, el fin último de este trabajo se centra en establecer una relación entre comunicación política y representación, a través del análisis de agendas temáticas de los actores que participan en el proceso de comunicación política del CONAGOPARE, entre 2010 y 2015.

El objetivo general del estudio consiste en analizar las maneras en que los procesos de comunicación política del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE) han representado las agendas de los gobiernos parroquiales rurales de la provincia de Pichincha entre 2010 y 2015. Adicionalmente, se proponen cuatro objetivos específicos: *a)* Identificar las agendas de los gobiernos parroquiales rurales de la provincia de Pichincha entre 2010 y 2015; *b)* Caracterizar los contenidos de interés público-político en la relación del CONAGOPARE y el gobierno nacional del Ecuador entre 2010 y 2015; *c)* Describir los contenidos de interés público-político con el CONAGOPARE y los medios de comunicación ecuatorianos entre 2010 y 2015; y, *d)* Determinar las formas en que los procesos de comunicación política del CONAGOPARE representan las agendas de los gobiernos parroquiales de Pichincha.

Como se mencionó, tomamos como base el modelo “propagandístico-dialógico” de comunicación política, propuesto por Mazzoleni, que encuadra la relación de las instituciones políticas, medios de comunicación y ciudadanos en un amplio contexto de interacciones discursivas. En este modelo, Mazzoleni afirma que el papel de los medios es de naturaleza “accidental” comparada con la presencia esencial de los otros dos actores. Vale aclarar que en el desarrollo del trabajo explicamos, desde la visión sistémica, la razón por la cual cada uno de los actores de la comunicación política es un sistema que condiciona permanentemente al proceso de comunicación.

El segundo postulado de estudio es el de representación política, que abordamos desde los principios del gobierno representativo, que plantea Bernard Manin, los cuales son: *a)* Los gobernantes son elegidos por los gobernados a intervalos regulares; *b)* Los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de dependencia en relación con los gobernados; *c)* Una opinión pública sobre los temas políticos puede expresarse fuera del control de los gobernantes; *d)* La decisión colectiva es tomada al término de la discusión (Manin 1995, 3-20).

Partiendo de estos principios, se examina al gobierno representativo como una estructura de relaciones institucionalizadas, en la que existen tensiones permanentes entre los representantes y los representados que se transforman constantemente. Con esta base se hace posible determinar la representación del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador -CONAGOPARE, en las agendas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales –GADPRs., de Pichincha, así como las formas en las que se cumplen o no en esta Entidad los principios de gobierno representativo que plantea Manin.

Vale acotar que, como se observa a lo largo del estudio, el aporte teórico desde el cual se pensó a Manin fue la democracia de audiencias, ya que, de acuerdo al caso de estudio, esta teoría permite analizar con mayor profundidad el tipo de gobierno que se da en el CONAGOPARE, y es la que, además, encaja de mejor manera con el marco normativo que rige el accionar de la institución en calidad de ente representativo. Es por ello que, el Capítulo II del presente documento se centra en detallar lo más posible el ámbito administrativo y legal de la entidad para relacionarlo posteriormente con los principios del gobierno representativo que plantea Manin.

Como se podrá verificar, el caso de estudio no se adapta una democracia parlamentaria, o una democracia de partidos; este caso constituye una democracia de audiencias porque tiene características particulares, como: personalización del liderazgo; la opinión pública es orientada por los medios; cualquier medida tomada puede adquirir valor de decisión sólo si ha conseguido el consentimiento de la mayoría al término de una discusión, entre otras.

En cuanto a la teoría de la agenda, Mc Combs afirma que con la repetición de un tema durante varios días seguidos, los temas en los cuales los medios ponen mayor énfasis se van convirtiendo en temas relevantes para el público. “En consecuencia, la agenda de los medios informativos se vuelve, en gran medida, la agenda pública. En otras palabras, los medios informativos establecen la agenda del público” (Mc Combs 2006, 25).

No obstante, a partir de la teoría de *Agenda-Setting* se tomará en cuenta además la influencia de la agenda del gobierno, para el caso específico de estudio, debido a que existe la posibilidad de construir una amplia variedad de agendas, como se observa en la siguiente aclaración:

Se considera desde esta visión ampliada del establecimiento de la agenda, la agenda del gobierno, por la capacidad que pueden tener en el establecimiento de la agenda los órganos legislativos, instituciones públicas y el mismo presidente, que es capaz de “dirigir la atención mediática hacia determinados temas y de establecer las agendas de los medios de comunicación y el público” (Mc Combs 2006, 194).

Planteamos como hipótesis que un cambio en la interacción de cualquiera de los interlocutores del proceso de comunicación, ya sean: el sistema de gobierno, el sistema mediático o el sistema ciudadano, influye directamente en la representación que ejerce el CONAGOPARE en las agendas de los gobiernos parroquiales.

Es importante precisar que, se piensa en cada uno de los actores del proceso de comunicación política como un sistema, considerando la innumerable cantidad de variables que pueden interpelar a cada uno, es así que, en el proceso estudiado los factores culturales, sociales, económicos, políticos, etc., podrían ejercer una clara influencia en la interacción entre el CONAGOPARE y los gobiernos parroquiales rurales.

Comparamos las agendas, tanto del CONAGOPARE como de sus representados, para lo cual consideramos la teoría de *Agenda-Setting*, de Maxwell Mc Combs, temática dentro de la que observamos cómo los actores del espacio público proponen sus propias agendas y cuáles son los factores que inciden en la relevancia de cada una de ellas, por lo que, la teoría de la agenda, en este caso específico, no se centró exclusivamente en el impacto que tienen los medios de comunicación en la agenda pública al fijar determinados temas, sino la capacidad de “transferencia de relevancia de una agenda a otra, o entre varias agendas” (McCombs 2006, 270), así como la influencia de los grados experiencial y no experiencial de los individuos mediante los cuales se incrementa o disminuye su interés en determinados temas.

En este ámbito, se debe precisar que, más allá de pensar en la agenda como la capacidad que tienen los medios de seleccionar unos temas sobre otros y con ello causar que estos asuntos sean destacados por el público, esta tesis pensó en la agenda como la selección, inclusión, exclusión y sobre todo, la jerarquización de temas. Así pues, Mc Combs explica que pueden existir muchos tipos de agenda y, por esta razón esta investigación realizó un análisis de la agenda experiencial, que surge, precisamente, de esas experiencias, valga la redundancia, que viven a diario los gobiernos parroquiales.

En el abordaje de la ruralidad, tomamos como referencia a Sergio Gómez, quien determina una serie de elementos característicos de la misma, como: espacio y actividades; especificidad; y, alcance (Gómez 2002, 200). De igual forma, propone una serie de variables que determinan lo rural, y elementos que deben ser tomados en cuenta para estudiar las organizaciones rurales, como son: sus antecedentes históricos; bases y líderes; aparato orgánico; formulación ideológica; y, las relaciones con el entorno (Gómez 2002, 186-187).

Planteamos una investigación mixta, considerando que su enfoque implica combinar los métodos cuantitativo y cualitativo en un mismo estudio. Los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio (Hernández Sampieri y Mendoza, 2008).

Para esto, tomamos como base el período de tiempo que oscila entre los años 2010 y 2015, puesto que a partir del año 2010 el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización especifica la obligatoriedad de que los gobiernos parroquiales rurales tengan un ente representativo nacional.

Adicionalmente, nos centramos en ciertos hitos que se dieron en el mencionado período de tiempo, que facilitaron mayores desembolsos económicos por parte del Gobierno Central para incentivar el desarrollo económico y social de los gobiernos parroquiales rurales. Así, los principales hitos son: Aumento del presupuesto de los gobiernos parroquiales a nivel nacional (2010); Dotación de Internet para las parroquias rurales a nivel nacional (2012); Acuerdo para que los gobiernos parroquiales accedan a créditos directos del Banco del Estado (2013); y, el Plan Nacional de Restauración Forestal (2015).

La investigación se lleva a cabo en los 53 gobiernos parroquiales rurales de la provincia de Pichincha, tomando en cuenta que en esta provincia se asienta la mayor densidad poblacional rural del país, con un total de 814.420 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda de 2010.

Para cumplir el primer objetivo, que consiste en la identificación de las agendas de los gobiernos parroquiales rurales de la provincia de Pichincha, realizamos una muestra homogénea, es decir, se seleccionó a un grupo de informantes de manera aleatoria, que cumplieran un mismo perfil: ser presidentes, vicepresidentes y vocales de los GADPRs de Pichincha; y, haber sido electos en los comicios seccionales de los años 2009 o 2014, para, de esta manera, determinar si su gobierno parroquial se benefició o no de los hitos de estudio. Vale mencionar que se consideran los comicios de 2009 y 2014 debido a que, podría suceder que, las autoridades que representaron a cada gobierno parroquial en el año 2015, no sean las mismas que en el año 2010.

De igual forma, la muestra ha sido definida por participantes voluntarios, puesto que, inicialmente, se tomó contacto con la mayor cantidad de presidentes y vocales de GADPRs de Pichincha, y finalmente, se entrevistó a las autoridades que tuvieron mayor interés en participar en el estudio.

Debemos explicar que, para los fines de la investigación, y considerando la teoría de Wolton sobre la comunicación política, se buscaron informantes políticos, de perfil sensible, es decir, que tienen exposición, intereses políticos y limitaciones, de manera que esto permitiera evidenciar en un caso real, por un lado, que el campo político es un campo en disputa y, por otro, el proceso de comunicación como una contienda por la legitimación de discursos entre los actores de la comunicación política.

El número de casos de estudio se determinó en base a la propuesta de Hernández, Fernández y Baptista, quienes sugieren tomar en cuenta tres factores:

1. Capacidad operativa de recolección y análisis (el número de casos que podemos manejar de manera realista y de acuerdo con los recursos que dispongamos).
2. El entendimiento del fenómeno (el número de casos que nos permitan responder a las preguntas de investigación, que más adelante se denominará “saturación de categorías”).
3. La naturaleza del fenómeno bajo análisis (si los casos son frecuentes y accesibles o no, si el recolectar información sobre éstos lleva relativamente poco o mucho tiempo) (Hernández, Fernández, Baptista 2010, 394).

En este sentido, se efectuaron ocho entrevistas, considerando la saturación de categorías, con la cual, a partir de la información recabada en la séptima entrevista, se comenzó a dar una saturación de la información en la cual se produjeron datos relevantes para la investigación, por lo que, se decidió trabajar con los datos obtenidos hasta la octava entrevista.

Con el desarrollo de esta técnica pretendimos determinar las agendas de los gobiernos parroquiales de Pichincha entre 2010 y 2015, para luego comprobar la existencia o no de relaciones entre la agenda temática que despliega el CONAGOPARE, como ente representativo, y las agendas de los GADPRs.

Debemos aclarar que, para efectos del proyecto, los presidentes, vicepresidentes y vocales de los gobiernos parroquiales rurales, son considerados como el sistema ciudadano-elector, debido a que, de acuerdo a la Ley, el CONAGOPARE es una entidad asociativa de carácter nacional creada para representar los intereses comunes de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, los cuales representan a la ciudadanía rural. No obstante, las autoridades del CONAGOPARE son electas democráticamente por los presidentes de cada uno de los gobiernos parroquiales a nivel nacional, por ende, sus votantes/electores directos son las máximas autoridades de cada GADPR.

En cuanto a la caracterización de los procesos de comunicación política, a partir de los contenidos de interés público-político, entre el CONAGOPARE y el gobierno nacional del Ecuador, desplegamos un análisis de contenido de archivos generados y disponibles en la Institución, que reflejaran las decisiones tomadas por el Directorio del CONAGOPARE durante el período de estudio. De esta manera, se acudió a fuentes de información secundaria, como son los “datos no publicados, elaborados por organismos públicos y privados relativos a su actuación” (Cea D'Ancona 2001, 222), por lo que se realizó la recopilación, revisión y análisis de 95 actas de Sesiones de Consejo Directivo Nacional –CDN– del CONAGOPARE, correspondientes al total de las sesiones realizadas entre enero de 2010 y marzo de 2015.

Una de las limitantes presentadas en esta parte de la investigación, se dio en el acceso a las actas correspondientes a los meses que oscilan entre abril y diciembre de 2015, debido a que, muchas de ellas no fueron facilitadas por la Institución, a pesar de ser solicitadas en reiteradas ocasiones, por lo que esta información fue complementada con una entrevista realizada al Presidente Nacional del CONAGOPARE 2014-2019.

El análisis de estas actas nos permite comprender cuáles fueron y cómo se dieron los procesos y las acciones emprendidas por el CONAGOPARE para interactuar con el Gobierno Nacional hasta alcanzar los hitos de estudio, además de definir las principales temáticas abordadas en el seno de la Institución y la priorización de agendas para ejercer su función de ente representativo. Vale mencionar que tomamos en cuenta al gobierno nacional como el sistema político a ser estudiado, debido a que las alianzas y acercamientos del CONAGOPARE con distintas entidades gubernamentales, como ministerios, secretarías de Estado, e incluso la Presidencia y Vicepresidencia de la República han dado como resultado desembolsos económicos en favor de los gobiernos parroquiales rurales, tal como explicamos en párrafos anteriores.

Debido a que estos gobiernos seccionales contaban, legalmente, durante el período de estudio (2010-2015) con un ente de representación apenas hacía 5 años, las actas de Directorio fueron la única evidencia a la que se podía acudir para determinar la jerarquización de temas del Consejo Directivo Nacional; sin embargo, se realizaron 2 entrevistas a profundidad a quienes han ocupado el cargo de Presidente Nacional del CONAGOPARE entre los períodos 2011-2014, y 2014-2019, considerando que estos informantes participaron directamente, en calidad de máxima autoridad de la Institución –cada uno en el respectivo período para el cual fue electo–, en primer lugar, presidiendo las sesiones de Consejo Directivo entre 2010 y 2015, y también, participaron de forma personal y activa en los procesos de interrelación que se dieron entre el CONAGOPARE y el sistema de gobierno para conseguir la cristalización de los desembolsos económicos que se analizan en esta investigación.

Con el fin de definir los contenidos de interés público-político producidos e intercambiados entre el CONAGOPARE y los medios de comunicación ecuatorianos, desarrollamos un análisis de contenido a un total de 122 periódicos, de cobertura nacional y naturaleza jurídica distinta, por lo que estudiamos un diario privado, El Comercio, y El Telégrafo, medio de comunicación público, para comparar si uno de los dos medios, por su naturaleza jurídica daba mayor cobertura que el otro a noticias relacionadas con los sectores rurales. Destacamos que se eligieron los periódicos como medio de comunicación de estudio y no la radio o la televisión ya que, según Mc Combs, el periódico constituye el fijador de agenda más potente en muchas ocasiones (Mc Combs 2006, 37).

Para el efecto, elegimos los diarios de acuerdo a la fecha en que se suscribieron los convenios. Observamos un total de 30 (treinta) ediciones por cada uno de los hitos. Consideramos que este número de ediciones nos permite obtener un panorama de información suficiente para comprobar, primeramente, si los temas estuvieron o no en la agenda mediática; y, si se dio la repetición del tema durante los días de estudio, es decir, si las temáticas rurales fueron tomadas en cuenta por la agenda mediática. Basamos este argumento en la propuesta de Mc Combs que explica que “en todos los medios informativos, la repetición de un tema un día y otro día es el más potente de todos los mensajes para que nos quede clara su importancia” (Mc Combs 2006, 25).

De este modo, decidimos que los diarios indagados sean aquellos que fueron impresos entre los 7 (siete) días antes, 7 (siete) días después, y el día que el CONAGOPARE suscribió cada uno de los acuerdos que dieron paso a los cuatro hitos de estudio.

Es necesario precisar, además, que este número de ediciones se definió luego de un primer acercamiento hemerográfico, donde fue posible determinar que los periódicos de análisis no abordaron temáticas sobre el sector rural, ni a día, ni a semana seguida, por tanto, un estudio de mayor cantidad de diarios hubiera resultado en los mismos hallazgos, por lo que únicamente se tomaron en cuenta las ediciones especificadas.

A continuación, se explican las ediciones delimitadas que fueron objeto de estudio, para mayor comprensión:

- La firma del acuerdo para el incremento de presupuesto a los gobiernos parroquiales a nivel nacional, se dio el 4 de agosto de 2010, por lo que, se analizaron las ediciones impresas entre el 28 julio y 11 de agosto de 2010.
- Para la dotación de Internet para las parroquias rurales a nivel nacional, se suscribió el convenio el 23 de febrero de 2012, por cuanto, los diarios analizados son los impresos entre el 16 de febrero y el 2 de marzo de 2012.
- El 9 de enero de 2012, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, donde se da paso a que los gobiernos parroquiales accedan a créditos directos del Banco del Estado, por ende, se indagaron los diarios entre el 2 de enero al 16 de enero 2013.

- El convenio para dar paso al Plan Nacional de Restauración Forestal se firmó el 20 de abril de 2015, por tanto, los periódicos que se estudiaron corresponden a las ediciones del 13 al 27 abril 2015.

Para finalizar, es importante aclarar que, a pesar de que, en este trabajo, el abordaje de la comunicación política se realizó desde una perspectiva instrumentalista, permite aterrizar un planteamiento teórico a un caso real para conocer y reconocer cómo se dan estos intercambios en gobiernos autónomos que, relativamente, son nuevos y apenas se encuentran en el proceso de entrar a formar parte de este espacio de confrontaciones discursivas que se dan en la esfera pública entre los actores de la comunicación.

Capítulo 1

Comunicación Política

1. Comunicación Política

Dominique Wolton define a la comunicación política como “el espacio en el que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que legítimamente se expresan en público sobre la política y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos” (Wolton 1998, 110).

La comunicación política tiene un carácter antagónico. Empero, las posiciones de estos actores “en el espacio público, constituyen en realidad, la condición del funcionamiento de la democracia de masas” (Wolton 2012, 30), así, la comunicación política evoca la confrontación de las diferentes legitimidades de los tres actores que intervienen en el proceso.

Es “un lugar de confrontación de los discursos sobre política cuya apuesta es el control de la interpretación política de la situación” (Wolton 2012, 30). Este postulado considera que la interacción se da entre actores que no tienen la misma legitimidad. Pero, las posiciones de estos actores “en el espacio público, constituyen en realidad, la condición del funcionamiento de la democracia de masas” (Wolton 2012, 30), así, la comunicación política evoca la confrontación de las diferentes legitimidades de los tres actores que intervienen en el proceso. Por su parte Mazzoleni define a la comunicación política como: “el intercambio y la confrontación de los contenidos de interés público-político que produce el sistema político, el sistema de los medios y el ciudadano-electoral” (Mazzoleni 2010, 36).

Tanto el enfoque de Wolton, como el de Mazzoleni, plantean la comunicación política como clave para el desarrollo de la democracia, puesto que es un espacio dinámico, de interacción, donde se da un enfrentamiento de “discursos políticos opuestos apoyado o bien por los periodistas, o bien por los políticos, o bien por la opinión pública” (Wolton 1998, 111).

Es preciso mencionar que en el presente trabajo entendemos que los actores de la comunicación política son interdependientes, que están “unidos por vínculos inextricables” (Cook 1998, 2. Citado en Mazzoleni 2010, 91). En otras palabras, una variación en cualquiera de los actores vinculados influye directamente en el resultado del proceso de comunicación

política, ello lo podemos observar en los próximos párrafos, donde explicamos cada uno de los sistemas del proceso.

La comunicación política representa el espacio donde la información política es una “coproducción”, resultado de lo que Tim Cook llama “negociación de la “noticiabilidad”, según explica Mazzoleni: “Los actores políticos y los periodistas (raramente los ciudadanos) interactúan en una serie constante aunque implícita de negociaciones a propósito del control de la agenda, de lo que se puede preguntar, dónde y cómo, y de las respuestas más apropiadas a esas preguntas” (Cook 1998, 12. Citado en Mazzoleni 2010, 54). Además, Wolton acota que el fin de la comunicación política no es en sí la comunicación, sino que su objetivo es la decisión y la acción política, por lo que ésta cumple la función de integrar, legitimar y excluir temas que no formen parte de la coyuntura política del momento.

Así, la comunicación política se constituye como el “motor del espacio público” es “el objeto de un enfrentamiento en su propio seno, que tiende a alcanzar el dominio de la función de la agenda” (Wolton 1998, 112-113).

Para Wolton, la función de la agenda, donde se propone que son los periodistas quienes logran jerarquizar los temas ayuda a “comprender ese juego complejo de enfrentamiento y de legitimación del discurso” (Wolton 1998, 112).

En las agendas de cada uno de los actores se pretende instalar un tema con mayor jerarquía frente a los otros, por lo que, los tres diferentes discursos entran en una dinámica de enfrentamiento, donde se da una “relación de fuerzas [...] en la que cada uno procura imponer su representación de la situación política a los otros dos, a fin de obtener un dominio parcial y siempre frágil de la agenda de la comunicación política” (Wolton, 1996:113).

A partir de lo explicado, las teorías detalladas aportan al objeto de estudio, puesto que, pretendemos determinar las maneras en que los procesos de comunicación política del CONAGOPARE, es decir, su interacción con los medios, el sistema político/gobierno, y la ciudadanía han permitido representar las agendas del sector rural. Tanto la teoría de Wolton, como la de Mazzoleni, son claves para el desarrollo de la investigación, ya que, analizan las formas en que las temáticas que cada uno de los actores del proceso tratan de imponer se legitiman, se integran o se excluyen en un determinado período.

Para ello, analizamos la interacción entre los tres actores que forman el proceso de comunicación política (sistemas: político, mediático y ciudadano) como un sistema *per sé*, propuesta considerada desde la Teoría de la Comunicación Humana, de Paul Watzlawick, donde el autor explica la pertinencia de considerar la interacción como un sistema “y la teoría de los sistemas generales permite comprender la naturaleza de los sistemas interaccionales”. (Watzlawick 1985, 116). Es decir que, cada una de las partes de ese sistema se relaciona “de tal modo con las otras que un cambio en una de ellas provoca un cambio en todas las demás y en el sistema total” (Watzlawick 1985, 120). Es así que, “un sistema se comporta no sólo como un simple compuesto de elementos independientes, sino como un todo inseparable y coherente” (Watzlawick 1985, 120).

1.1. La legitimidad en la Comunicación Política

La comunicación política es un proceso trascendental para el espacio político, que se caracteriza por la confrontación permanente de los discursos de los tres actores, donde “cada uno tiene una parte de la legitimidad política democrática y pretende interpretar la realidad política de cada época excluyendo a los otros” (Wolton 2012, 40). Esta exclusión se da considerando que lo que entra en juego en el proceso de comunicación política es el dominio momentáneo de la interpretación de la realidad, desde una “perspectiva que siempre tiene que ver con la adquisición del poder o con el ejercicio de éste” (Wolton 1998, 124).

Así, en el caso del sistema político, Wolton indica que la legitimidad resulta de la elección, y la comunicación se presenta como “una estrategia de convencimiento para que los otros (políticos, periodistas o electorado) se adhieran” (Wolton 2012, 40). Para los medios de comunicación y periodistas, quienes producen y distribuyen conocimiento a la ciudadanía en un determinado entorno, la información que difunden legitima los intereses, las circunstancias, las coyunturas [...] al tratarse de un valor esencial pero manipulable porque autoriza a contar los hechos y ejercer un cierto derecho de crítica” (Wolton 2012, 41). En este sentido, advertimos la fragilidad del equilibrio entre el discurso político y mediático, ya que los medios observan y relata los hechos políticos, sin poder llevarlos a cabo por sí mismos.

En efecto, a falta del consenso popular, los primeros no pueden acceder a la gestión del poder; en cuanto a los segundos, necesitan del público para su propia identidad y legitimidad y del público se sirven para hacer eficaz su interacción con el sistema de la política (Mazzoleni 2010, 230).

1.2. Funciones de la Comunicación Política

En su concepción sobre comunicación política, Wolton afirma que “no todos los discursos políticos actuales forman parte de la comunicación política” (Wolton 2012, 36), por lo que ésta se convierte en un espacio en el cual entran en un proceso de confrontación y de debate los contenidos del momento, que cambian de acuerdo al tiempo, al contexto social y a las relaciones de fuerza del día a día que ejercen cada uno de los actores que intervienen en la comunicación política (Wolton 2012, 36).

Por tanto, el rol de la comunicación se centra en “evitar el confinamiento del debate político, integrar temas de diferente naturaleza convertidos en debates políticos y facilitar el proceso permanente de selección y jerarquización, aportando la flexibilidad necesaria en el sistema político” (Wolton 2012, 41).

De esta manera, Wolton explica que la comunicación política cumple tres funciones claves, que son: *a)* identificar los nuevos problemas, en este punto el rol de los sistemas político y mediático es clave; *b)* favorecer la integración de estos temas/problemas en los debates políticos, dotándolos de cierta legitimidad; y, a su vez *c)* facilitar la exclusión de cuestiones que ya no son objeto de conflicto o sobre las que existe un consenso temporal. En este sentido, el papel de los medios de comunicación es trascendental, ya que son ellos quienes otorgan un determinado lugar a los distintos temas tratados en la esfera pública (Wolton 2012, 41-42).

Una vez que hemos abordado los temas inherentes al proceso de comunicación política, procederemos a estudiar a profundidad la cuestión de la representación, de manera que nos sea posible comprender qué es la representación política, su relevancia y los principios que cumple el gobierno representativo, con el afán de vincular a la comunicación política y a la representación política, en el caso de estudio específico que es el CONAGOPARE, órgano que representa y ejerce la vocería oficial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales como Ente Asociativo Nacional.

1.3. Actores de la Comunicación Política

Para tener claro el rol de cada uno de los actores de la comunicación política, es necesario definir la relevancia e incidencia que cada uno de ellos (sistema político, sistema mediático y

sistema ciudadano-elector) tiene en este proceso. A continuación, explicamos la identidad de cada uno y su rol, en relación a los otros:

Sistema Político

David Easton define al sistema político como “aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad; esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio” (Easton 2001, 224). Easton plantea la necesidad de interpretar al sistema rodeado de distintos ambientes, que pueden influir en éste o condicionarlo. El ambiente, a su vez, está constituido por sistemas intrasociales (economía, cultura, estructura social y personalidades individuales); y por sistemas extrasociales (componentes de la sociedad internacional), los cuales forman fuentes de tensión que actúan sobre el sistema político, ya sea de formas favorables, neutrales o de otras que pueden desembocar en mayores tensiones, lo que modifica, influye o condiciona la adaptabilidad y persistencia de dicho sistema (Easton 2001, 225).

Por tanto, vemos cómo el sistema político se ve permeado constantemente por una serie de factores que alteran su desarrollo. En el presente trabajo, tomamos como base que el sistema político está conformado por “instituciones políticas que constituyen la osamenta de la vida política de un país, conformado por [...] el Parlamento (Congreso y Senado), el gobierno (central: ministerios, distintas administraciones; y periférico: regiones, provincias y municipios), la judicatura y el jefe del Estado” (Mazzoleni 2010, 30).

Siendo el CONAGOPARE parte de ese sistema político, en este trabajo pretendemos determinar su relación en el campo político con los otros actores del sistema, para determinar si sus procesos de comunicación política con instituciones como: la Asamblea Nacional, ministerios y secretarías de Estado, la Presidencia y la Vicepresidencia de la República, han contribuido a representar las agendas rurales de Pichincha, entre 2010 y 2015.

Vale aclarar que la comunicación impulsada por los actores del sistema político, ante los otros actores del proceso (medios de comunicación y ciudadanía) es de tipo institucional, ya que representa la postura de la institución, y no la postura de sus portavoces o de quienes desempeñan los cargos. Por lo cual, ahora que comprendemos el funcionamiento de este sistema como tal, podemos inferir que su actuación depende de las variables que incidan también en los otros actores de la comunicación política.

Sistema Mediático

Los medios de comunicación son al mismo tiempo emisores y productores de mensajes. Arnaud Mercier explica que ellos “están intrínsecamente ligados a la democracia” ya que deben cumplir “misiones como informar, educar a los ciudadanos, controlar al gobierno. Los actores de los medios de comunicación desempeñan un papel político, en el sentido de que se espera de ellos que aboguen por el buen funcionamiento de la democracia” (Mercier 2012, 17).

Por consiguiente, “el sistema de los medios es el conjunto de las instituciones mediáticas que desarrollan actividades de producción y distribución del conocimiento (información, ideas, cultura)” (McQuail 2000, 33. Citado en Mazzoleni 2010, 31). Los medios de comunicación dependen “de una estructura social determinada, de procesos históricos y de luchas políticas y tradiciones periodísticas y culturales específicas” (Zeller y Bretones, 2008), por lo que el sistema mediático está condicionado por la interrelación que se establece entre elementos como los contextos sociales, históricos, culturales y políticos del país en el que se desarrollan. En este último aspecto, vale resaltar la relación de interdependencia que existe entre el sistema mediático y el sistema político, lo cual se debe a que “los sistemas de medios de comunicación han tenido sus raíces en las instituciones del Estado-nación” (Hallin y Mancini 2008, 12).

Esta estrecha relación produce efectos, no sólo en el sistema político, sino también en la ciudadanía, pues los medios de comunicación generan “efectos sistémicos, que son el resultado de la acción mediática en el funcionamiento del sistema político, y efectos psicosociales, que son el influjo que ejercen los medios en las actitudes, opiniones y comportamientos políticos de la ciudadanía” (Mazzoleni 2010, 102). Los medios facilitan al sistema político los canales, el espacio y los instrumentos necesarios para llegar a su público; y, al mismo tiempo, éstos demandan el material informativo fresco que les pueden facilitar las fuentes políticas.

De esta manera, además de la capacidad de posicionar temas como relevantes, los medios también ejercen presión en los gobiernos, entonces el sistema político, las políticas y estrategias de comunicación se han “convertido en un complemento indispensable en la toma de decisiones, ya sea para darse a conocer mejor o para enmascarar las dificultades” (Mercier 2012, 14).

El sistema de los medios de comunicación incluye “la televisión (pública y comercial, nacional y local, por ondas o por cable), la radio, la prensa (cotidiana o periódica), los libros, el cine y también los «nuevos medios», en especial la red mundial, Internet” (Mazzoleni 2010, 31). Cada uno de ellos influye en el proceso de comunicación política de acuerdo a las diferentes culturas, y a los objetivos editoriales a los que responden, además, “se sitúan como interlocutores [...] del sistema político y se arrogan con frecuencia la condición de portavoces de la opinión pública” (Mazzoleni 2010, 31).

Sistema Ciudadano-Elector

El ciudadano es el “destinatario, [...] el objetivo de la comunicación que producen tanto el sistema político como el sistema de los medios” (Mazzoleni 2010, 265). Este tercer actor de la comunicación política ocupa un puesto clave en la democracia y es el “eje en torno al cual giran y se desarrollan las acciones e interacciones de los sujetos políticos y de los profesionales de los medios” (Mazzoleni 2010, 2229-230). Por lo tanto, es en el ciudadano donde se evidencian los efectos psicosociales de la comunicación política.

Mazzoleni indica que en el proceso de interacción con el sistema político y los medios de comunicación, el ciudadano-elector es el receptor de una serie de mensajes, estímulos y contenidos políticos “a los que le resulta casi imposible sustraerse y a los que puede añadir los que él mismo produce”, por lo que el ciudadano-elector se constituye como sistema porque depende de un ambiente comunicativo en el que influyen directamente: “los medios, la interacción social y los sujetos políticos” (Mazzoleni 2010, 232).

1.4. Modelo Propagandístico-dialógico de Comunicación Política

Dentro de su postulado teórico, Mazzoleni explica dos modelos de comunicación política, que son: el modelo propagandístico-dialógico, y el modelo mediático.

El modelo propagandístico-dialógico sitúa a la comunicación política en un amplio proceso “de interacciones discursivas entre todos los componentes del espacio público político, del espacio público mediático y de la sociedad civil” (Mazzoleni 2010, 27).

Mazzoleni expone que en este modelo, el sistema político (partido, gobierno, líderes, etc.) interactúa con los ciudadanos y viceversa, generando así un espacio compartido. Entre tanto, los actores políticos interactúan, a su vez, con el sistema de medios de comunicación y, este

último establece relaciones de comunicación con el sistema político, con lo cual se crea el espacio comunicativo. Finalmente, los medios forman relaciones comunicativas con la ciudadanía, a través de una comunicación masiva, es decir, de sentido único, por medio de un espacio de tipo informativo (Mazzoleni 2010, 27).

Con estas reflexiones, vale señalar que, para el caso que analizamos en este trabajo, consideramos este modelo de comunicación política, debido a que el CONAGOPARE es un ente que no representa a la ciudadanía en general, sino que responde a las agendas de un público específico, conformado por los gobiernos parroquiales rurales. Se escogió este modelo de comunicación porque en el proceso de comunicación política del CONAGOPARE prima la relación entre el ente asociativo y el sistema político, por lo que la participación de los medios no es trascendental, como sí lo es en el modelo mediático donde la actuación política se produce dentro del espacio mediático o depende de la actuación de los medios.

2. Gobierno Representativo

Estudiamos al gobierno representativo desde los postulados teóricos de Bernard Manin, la relevancia de desarrollar el análisis desde este autor radica en que, su aporte permite determinar la representación que ha tenido el CONAGOPARE como institución – considerando que su Consejo Directivo ha sido designado por el voto popular para representar a la ciudadanía del sector rural del Ecuador–, lo cual se abordará desde los cuatro principios del gobierno representativo propuestos por el mencionado autor. Vale precisar que Manin entiende por principios los “arreglos institucionales concretos que fueron inventados en determinados momentos de la historia y que, desde entonces, se ha podido observar su presencia en todos los gobiernos descritos como representativos” (Manin 2006, 14).

Manin sostiene que debido a que es difícil que el pueblo como tal gobierne, ya que en la práctica los ciudadanos no son quienes precisamente hacen las leyes, el gobierno representativo da la facultad de tomar decisiones que podrían no constituir las del grupo, por lo que aunque el pueblo es quien decide y elige a quien será su líder, al final es éste quien toma decisiones independientes, de acuerdo a sus criterios personales.

2.1. Principios del Gobierno Representativo

Manin plantea cuatro principios, que son: *a)* Los gobernantes son elegidos por los gobernados a intervalos regulares; *b)* Los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de

independencia en relación con los gobernados; *c*) Una opinión pública sobre los temas políticos puede expresarse fuera del control de los gobernantes; *d*) La decisión colectiva es tomada al término de la discusión (Manin 1995, 3-20).

Cada uno de estos principios significa un aporte relevante a la investigación, puesto que son la base sobre la cual se analizará el ejercicio de la representación que ha tenido el CONAGOPARE sobre las agendas de los gobiernos parroquiales de Pichincha, en el sentido de que se convierten en la guía principal para determinar si en el transcurso del período de estudio en la Institución se tomaron en cuenta las opiniones y propuestas de los representados; considerar el grado en que las agendas promovidas por el CONAGOPARE fueron congruentes con las agendas de la ruralidad; la independencia parcial de las decisiones tomadas en la cúpula directiva de la entidad; y, las ocasiones en que se dio la toma de decisiones relevantes a través de la discusión en asambleas nacionales de los gobiernos parroquiales rurales. Por lo expuesto, a continuación, se analiza cada uno de estos principios:

Los gobernantes son elegidos por los gobernados a intervalos regulares

El primer principio manifiesta que la elección es un proceso de designación y legitimación de los gobernantes, bajo el juicio de los gobernados, con naturaleza periódica. De acuerdo a ello “los gobernantes están regularmente sometidos a elección, pueden ser cambiados si su comportamiento no satisface” (Manin 1995, 5), por tanto, es el pueblo *ex post* el que decide a través del voto si el gobernante debe permanecer o no en el poder.

Manin considera que este principio constituye la característica más importante de los gobiernos representativos. A través de la elección, los gobernantes pueden ser sometidos, de forma regular, mediante elecciones y pueden ser cambiados si la voluntad popular decide que su actuación es incongruente con sus expectativas. Por ello, “como es razonable suponer que el prestigio y los beneficios que comporta la posición de gobernante les suele suscitar habitualmente el deseo a ser reelegidos, parece que tienen motivos para tener en cuenta los deseos del electorado cuando toman decisiones” (Manin 2006, 217).

Los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de independencia en relación con los gobernados

Este principio expone que la toma de decisiones de los gobernantes tiene un grado de independencia en relación a los deseos de sus electores, Manin aclara que “la democracia

representativa no es un régimen en el que los gobernantes están rigurosamente obligados a poner en ejecución los deseos de los gobernados” (Manin 1995, 8), pero, continúa, “como el representante sabe que las elecciones se repiten a intervalos regulares, el que ha asumido compromisos ante sus electores puede anticipar que, si no los pone en práctica, no será reelegido” (Manin 1995, 7).

Aquí observamos dos cuestiones, la primera es que, en efecto, a pesar de que los representantes, generalmente durante la campaña electoral, presentan a los votantes distintas propuestas, cuando llegan al gobierno tienen total libertad para cumplir o no con ellas; sin embargo, el segundo tema tiene relación directa, a través de su voto, los gobernados pueden condicionar el accionar de sus representantes, quienes toman en cuenta la voluntad del electorado para tener la posibilidad de ser reelegidos y evitar el rechazo popular, o caso contrario, deberán justificar las razones por las que no dieron cumplimiento a sus promesas y se traicionó a los votantes.

Una opinión pública sobre los temas políticos puede expresarse fuera del control de los gobernantes

El tercer principio afirma que “los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan” (Manin 2006, 17), aquí Manin concibe a la libertad de opinión como condición clave para que “los gobernados [...] puedan formar y manifestar libremente sus opiniones políticas” (Manin 1995, 7), con ello se garantiza que aunque “los gobernantes no están obligados a poner en ejecución la voluntad del pueblo (...) no pueden ignorarla: la libertad de opinión garantiza que, si esa voluntad existe, es llevada a su conocimiento” (Manin 1995, 7).

Esta libertad de opinión política pública, como la denomina Manin, requiere de dos elementos: libre acceso a información política y libertad de expresión. Con ello, habrá mayores posibilidades para la ciudadanía de crear nuevas opiniones, y a su vez, estar enterada de las opiniones de los demás, con lo que será posible captar la atención de los gobernados, quienes, quieran o no, deberán tomarlas en cuenta, ya que “el carácter colectivo de una opinión afecta a su peso político”, porque los gobernantes pueden ignorar opiniones particulares, pero no pueden hacer lo mismo con movilizaciones masivas en las calles, con miles de firmas recolectadas para presentar una determinada petición, ni con un gran número de personas que comparten una misma opinión (Manin 2006, 208).

La decisión colectiva es tomada al término de la discusión

Finalmente, este principio hace énfasis en la asamblea como instancia colectiva que enlaza al gobierno y al tribunal colectivo, así las decisiones son tomadas a través de la discusión, que produce la función de acuerdo y consentimiento entre los participantes. Pero, es necesario resaltar que “lo que confiere a una proposición un valor de decisión no es el hecho de que sea discutida, sino que obtenga el consentimiento [...] de una mayoría” (Manin 1995, 15).

A pesar de que el debate se constituye como el medio más importante para justificar las decisiones, la relevancia de este principio yace en la necesidad de que estas decisiones sean tomadas por una asamblea heterogénea, con diversidad de posiciones y que en ella presida el *“interés concreto común al mayor número de votantes”* (Siéyès 1789, 93. Citado en Manin 2006, 231)

2.2. Representación Política

Pierre Bourdieu explica que la representación política es producto de una construcción histórica y social, donde la desigualdad política debe “tener como fundamento los determinantes económicos y sociales de la división del trabajo político” (Bourdieu 2001, 63), es decir que la representación no se origina por la existencia de personas capaces o incapaces de representar, o por la creencia de que las masas, por actuar en multitud tienen la necesidad de ser guiadas, sino porque existe una “división entre los detentores de los instrumentos de producción cultural y, más precisamente, los detentores del monopolio de facto de los instrumentos de producción política (líderes de partidos políticos, de sindicatos, directores de periódicos y periodistas importantes, etc.)” (Bourdieu 2001, 63), que han conllevado a un grupo de “profesionales”, de una determinada escala social a actuar como dirigentes o portavoces de la gente.

Debido a que los instrumentos de producción de una representación propiamente política, es decir, explícita y explícitamente diferencial, del mundo social están desigualmente distribuidos, la vida política toma la forma de un intercambio entre productores profesionales y simples profanos y puede ser descrita dentro de la lógica de la oferta y la demanda. El campo (de producción) político es el lugar donde se fabrican, en medio de la competencia entre los agentes en él comprometidos, productos políticos, problemas, programas, análisis, comentarios, conceptos, acontecimientos, entre los que los ciudadanos ordinarios reducidos al estatus de

“consumidores” deben escoger, arriesgándose a malentendidos tanto más importantes cuanto más alejados están del lugar de producción (Bourdieu 2001, 64).

Es así que el capital político se concentra en manos de quienes tienen mayor acceso a los instrumentos para actuar de forma activa en la política, estos son: tiempo libre y capital cultural; por tanto, los miembros comunes del partido o movimiento no tienen acceso a esta participación por su falta de tiempo y recursos. De esta manera, la representación recae en un grupo de “profesionales” que disponen estos instrumentos, por lo cual “el campo político ejerce en realidad un efecto de censura limitando el universo del discurso político” (Bourdieu 2001, 65). Este condicionamiento da paso a que el discurso se convierta en un monopolio donde solo participan los profesionales, ya que “el paso de lo implícito a lo explícito, de la impresión subjetiva a la expresión objetiva, a la manifestación pública en un discurso o en un acto público, constituye por sí un acto de institución y representa por este hecho una forma de oficialización, de legitimación” (Bourdieu 2001, 66).

A partir de estos razonamientos, Bourdieu indica que la representación política es el ejercicio del poder de manifestación “que contribuye a dar plena existencia, directamente visible por todos, a lo que existía en estado práctico, tácito o implícito” (Bourdieu 2001, 76), este poder de manifestación que se practica en el campo político. “Puede ejercerse con respecto a todo lo que atañe al mundo social, a la visión de este mundo y nunca es tan eficiente como cuando se aplica a los principios de división, del mundo social, reforzando o transformando los principios de visión o de división en vigencia” (Bourdieu 2001, 76-77).

Es fundamental destacar que los principios de visión o división del mundo social que se promueven en el campo político, como lugar privilegiado del poder de representación, pasan a convertirse en una lucha de poder, específicamente simbólica, que opone a los profesionales en el juego político, conformado por “el monopolio de la elaboración y de la difusión del principio legítimo de división del mundo social y, de la movilización de los grupos”, así como por el “monopolio de la utilización de los instrumentos de poder objetivados (capital político objetivado)” (Bourdieu 2001, 76-77). De esta manera, la lucha simbólica pretende hacer tangible, lo que únicamente existe en estado implícito (el conocimiento, reconocimiento), es decir, los principios de visión/división del mundo social pasan a existir de forma objetiva a través de la representación.

Estas breves consideraciones nos permiten comprender que la representación política radica en poner en escena una determinada representación del mundo social, en mostrar a los intereses como si éstos fueran comunes, con el afán de obtener la adhesión del mayor número posible de ciudadanos y de esa manera conquistar el poder, el cual se refleja, entonces, en la movilización de las mayorías. Por ende, la relación “entre la lucha de las organizaciones políticas y la lucha de clases, es una relación propiamente simbólica entre un significante y un significado, o, más claramente, entre representantes que dan una representación y agentes, acciones y situaciones representados” (Bourdieu 2001, 79).

3. Teoría de la Agenda Setting

La teoría de *Agenda Setting* propuesta por Maxwell McCombs, principalmente, hace referencia a la relevancia que dan los medios de comunicación a distintos temas, influyendo en el posicionamiento de los mismos ante las audiencias. Sin embargo, durante el desarrollo de esta temática, es posible observar que el establecimiento de agenda no solamente se da entre los medios de comunicación y la ciudadanía, sino que existen un sinnúmero de agendas que pueden involucrar a distintos actores sociales.

Esta propuesta contribuye a nuestra investigación, ya que, a través del análisis de agendas lograremos definir los vínculos que existen entre la representación del CONAGOPARE y los gobiernos parroquiales rurales.

El fenómeno del establecimiento de la agenda, que es un subproducto continuo y no buscado del proceso de la comunicación de masas, se da tanto en escenarios electorales como en no electorales, a nivel nacional local, en una vasta serie de escenarios geográficos de todo el mundo, e incluso en un amplio conjunto de agendas que van más allá de la comunicación política (Mc Combs 2006, 39).

Las agendas son producto de unos procesos selectivos que guarda cierta similitud. Lo que tiene que destacarse es que se trata, indudablemente de actores que tienen condiciones desiguales de acceso a los recursos que posibilitarían la legitimación de sus agendas. Hablar del establecimiento de agenda de los medios de comunicación, o del rol que éstos cumplen como fijadores de agenda al influir en la importancia que puede tener un determinado tema, no se refiere precisamente a influir en ello de forma deliberada o premeditada, “sino más bien del resultado no buscado de esa necesidad de los medios

informativos de seleccionar y destacar un puñado de cuestiones como las noticias más relevantes del momento” (McCombs 2006, 25).

Los editores y directores informativos, con su selección día a día y su despliegue de informaciones, dirigen nuestra atención e influyen en nuestra percepción de cuáles son los temas más importantes del día. Esta capacidad para influir en la relevancia de las cuestiones del repertorio público es lo que se ha dado en llamar la fijación de la agenda por parte de los medios informativos (McCombs 2006, 24).

De esta manera, en los medios de comunicación, se definen un puñado de temas que, se considera, podrían conllevar a que un significativo número de personas se forme una opinión sobre los mismos. No obstante, McCombs manifiesta que “aunque hay muchos temas que compiten por la atención pública, solo unos pocos tienen éxito, y los medios informativos ejercen una gran influencia sobre nuestra percepción de cuáles son los temas más importantes del día” (McCombs 2006, 25).

A pesar de que se ha normalizado la idea de que el posicionamiento de los distintos temas se desarrolla únicamente desde la agenda mediática hacia la agenda pública, el autor hace referencia a que el establecimiento de agenda cumple, además, una serie de roles sociales, por lo que “la teoría de la agenda setting toma también en consideración otras muchas agendas, como la de las fuentes informativas y la de los legisladores” (McCombs 2006, 270), además, afirma que se aplica el “término construcción de la agenda” al proceso de transferencia de relevancia que se da entre una serie de agendas” (McCombs 2006, 270). De esta manera, concluye el autor, el establecimiento de agenda implica cualquier proceso que permite la “transferencia de relevancia de una agenda a otra, o entre varias agendas” (McCombs 2006, 270).

3.1. Medición de las Agendas

Para medir con mayor precisión el grado de influencia y la relación entre los diferentes temas que presenta la agenda mediática, McCombs se refiere al segmento metodológico más utilizado para la medición es la estadística de la correlación, la cual muestra “el grado de correspondencia entre la jerarquía de unos mismos temas en la agenda mediática” (McCombs 2006, 36). Con ello, señala, existen mayores facilidades para determinar, por un lado, los temas que recibieron mayor cobertura y las diferentes jerarquías en las que se situó cada uno;

adicionalmente, es posible compararlos con la agenda pública, para ver, cuál es el tema que tuvo mayor importancia entre el público en orden de importancia para ellos.

Con esta técnica se determina el grado de relación que se da entre una agenda y otra, lo cual es clave para nuestro estudio. En este sentido, vale precisar que “la teoría del establecimiento de la agenda predice una correlación altamente positiva entre la agenda mediática y la posterior agenda del público” (McCombs 2006, 37).

Es necesario tomar en cuenta que las agendas evolucionan permanentemente, por lo que, en ocasiones unos temas tienen mayor importancia y conforme se desvía la atención, tanto de los medios, como del público, estos temas dejan de ser relevantes, lo que da paso a que se instalen nuevas agendas, y se repita el ciclo sucesivamente. Podemos observar, entonces, que la competencia entre los distintos temas por tener un espacio en la agenda, se convierte en el aspecto más importante del establecimiento de la agenda. Así, “en cualquier momento se dan cita docenas de temas en contienda por la atención pública. Pero ninguna sociedad con sus instituciones, puede atender a más de un puñado de temas a la vez” (McCombs 2006, 84).

Debido a ello, el estudio realizado por McCombs demuestra que “una de las primeras comprensiones que se tuvieron de la fijación de agenda fue el tamaño limitado de la agenda del público.” (McCombs 2006, 84). El autor hace un análisis donde concluye que de diez sondeos Gallup realizados en Estados Unidos, donde se preguntó a una muestra de norteamericanos sobre el problema más importante que afecta a la nación, sólo la mitad de estos sondeos “hallaron una agenda pública en la que llegaron a ser cinco los temas que tuvieran un predicamento entre los electores del 10% o más” (McCombs 2006, 84-85).

En este punto surge la inquietud sobre la manera en la que se da el establecimiento de agenda y qué influye para que un tema se convierta en el foco de atención de los públicos. Para ello, el autor señala que el conjunto de experiencias personales con respecto a los temas públicos, influye directamente en la orientación que cada individuo tiene sobre un tema, por lo que, acota: “los medios de comunicación no son nuestra única fuente de orientación de cara a los asuntos públicos. La experiencia personal, que incluye conversaciones con nuestra familia, amigos y colegas de trabajo, nos da también información sobre muchos temas” (McCombs 2006, 121).

Al referirse a la experiencia personal en los distintos temas, McCombs, los divide entonces, entre temas experienciales y no experienciales, definiéndolos de la siguiente manera:

En términos teóricos, algunos temas son experienciales, es decir, intervienen en nuestras vidas cotidianas y los experimentamos de manera directa. En cambio, otros temas no son experienciales: nos encontramos con ellos sólo en las noticias, pero no de manera directa en nuestras vidas (McCombs 2006, 122).

Luego de diversas exploraciones de campo, el autor concluyó que el grado de correspondencia entre la agenda mediática y los temas no experienciales, en los que el individuo no vive la experiencia directamente, es mayor; por cuanto existe menor relación con entre la agenda mediática y los temas experienciales. Es decir, “dado que los temas experienciales son definidos como temas que intervienen en la vida diaria de las personas, la experiencia personal bastará en muchos casos para orientar a los individuos frente a la situación que se les presenta” (McCombs 2006, 124-125), por lo que existe una mínima necesidad de acudir a los medios para obtener información o mayor orientación sobre temas relacionados con situaciones que las personas viven diariamente.

En el caso de las personas para las que se (...) trata de temas experienciales, las pruebas avalan la premisa teórica de que la necesidad de orientación se satisface en gran parte por medio de encuentros personales con dichos temas, y que los medios de comunicación no son fuentes importantes de influencia” (McCombs 2006, 127).

Debido a que nuestro objeto de la investigación es determinar las maneras en las que el CONAGOPARE ha representado las agendas del sector rural, tomamos la premisa de la configuración de la agenda en base a los temas experienciales, puesto que, se pretende comprender cuáles son los temas de interés público que afectan directamente a la población del sector rural y las maneras en que los procesos de comunicación política del CONAGOPARE han contribuido a posicionar estos repertorios e intereses en el sistema político y mediático.

Vale aclarar, de igual forma, que el análisis hemos llevado a cabo en el estudio, sobre los medios de comunicación, se refiere explícitamente al intercambio de contenidos de interés de

carácter público-político que se han dado desde el CONAGOPARE hacia ellos, y no de los medios con los gobiernos parroquiales rurales.

Con el afán de conocer más a profundidad sobre los gobiernos parroquiales rurales, el siguiente apartado se centra en la definición de ruralidad, sus elementos característicos, las variables que la determinan, y el análisis de las organizaciones constituidas desde este ámbito. En torno a estos conceptos vamos a tener un primer acercamiento a la realidad de los niveles de gobierno objeto de estudio.

4. Lo Rural/ La Ruralidad

La ruralidad tiene un rol protagónico como base de la economía primaria, puesto que allí se da la producción agrícola, pecuaria, agro-industrial, eco-turística y pesquera. Estudiada desde el enfoque tradicional, la ruralidad fue relacionada permanentemente con la producción agropecuaria; bajas condiciones de bienestar y analfabetismo; y sobrevaloración de lo urbano, que fue asociado directamente con el progreso y la modernidad (Gómez 2002, 126). No obstante, distintos estudios realizados dan cuenta del análisis de la ruralidad desde enfoques más integrales, que toman en cuenta de todos los factores que la determinan.

Para ello, en esta investigación se aborda el concepto de ruralidad desde la perspectiva de Sergio Gómez, quien explica la *nueva ruralidad* en base a tres dimensiones acumulativas que permiten comprender de mejor manera el término y sus implicaciones.

4.1. Elementos característicos de lo Rural

Gómez, a la vez, propone abordar “lo rural” o “la ruralidad” mediante el análisis de tres elementos característicos, que son: espacio y actividades; especificidad; y, alcance.

En cuanto a espacio y actividades

Una de las características de la ruralidad es que su población se ubica en espacios de baja densidad poblacional. Las principales actividades que se realizan en ella, son: “la agricultura, la forestal, la ganadería, la artesanía, establecimientos dedicados a reparaciones, las industrias pequeñas y medianas, la pesca, la minería, la extracción de los recursos naturales y el turismo rural” (Gómez 2002, 200).

En cuanto a su especificidad

En lo rural se presentan relaciones sociales particulares caracterizadas por un componente personal predominante, debido a la baja densidad poblacional que existe. “Esta relación personal tiene una fuerte base en las relaciones vecinales, con una prolongada presencia y parentesco entre una parte significativa de los habitantes” (Gómez 2002, 201).

En cuanto a su alcance

Para determinar el alcance, Gómez considera dos dimensiones. La primera, relacionada con el alcance de las relaciones personales en las concentraciones urbanas, donde explica que, al extenderse a espacios con mayor densidad poblacional, se extinguen las relaciones personales y prevalecen las relaciones funcionales. En segundo lugar, se refiere al grado de integración o articulación que se da entre lo urbano y lo rural, específicamente en el acceso a salud, educación, servicios, mercados, etc., los cuales condicionan, también, las relaciones sociales que caracterizan la ruralidad (Gómez 2002, 201).

En este sentido, Gómez hace énfasis en la integración que se da entre lo urbano y lo rural y acota que:

Esta combinación de relaciones sociales determinadas con una base territorial dada, se la puede expresar a través de la combinación de períodos de tiempo y dimensiones de espacio. Se consideran como característicos de lo rural aquellos espacios relativamente pequeños, con largos períodos de tiempo [...] Ello explica que lo rural significa considerar grupos relativamente pequeños, dentro del ámbito donde las relaciones personales se puedan desarrollar y donde los antecedentes provenientes de la micro historia tiene un peso importante en la vida de las comunidades en la actualidad. Lo urbano es sinónimo de relaciones sociales puramente secundarias e instrumentales, donde predomina lo caduco y lo fútil (Gómez 2002, 202-203).

4.2. Variables que determinan lo Rural

Dos variables se deben tomar en cuenta al momento de analizar a la ruralidad: el contexto y el sistema. Proponemos explorar dichas variables ya que podrían tener incidencia directa sobre la construcción de las agendas de los gobiernos parroquiales rurales, por consiguiente, su análisis permite obtener información teórica que puede contribuir ampliamente a la investigación de campo.

A continuación, abordamos cada una y la manera en la cual su conjunto “debe dar cuenta de los recursos naturales, la infraestructura, comunicaciones, población, servicios sociales, el Gobierno local, las estructuras productivas y el mercado de trabajo” en la ruralidad (Gómez 2002, 203).

Variables del Contexto

El contexto condiciona al sistema, así como las relaciones y procesos que se dan dentro del mismo. Aquí, Gómez distingue dos tipos de variables diferentes: las que tienen relación con lo “local” (economía, sociedad y cultura); y las que tienen que ver con lo “global” (grado de integración del y la actividad productiva rural, con respecto al proceso de globalización.) (Gómez 2002, 204).

Variables del Sistema

Las variables consideradas son:

- **Estructura rural**

Las distintas estructuras rurales constituyen el eje de las relaciones sociales y productivas que se dan en la ruralidad en un determinado espacio y período de tiempo. Estas relaciones se desarrollan a partir de entidades que prestan servicios sociales (enfocadas en las estructuras sociales de la ruralidad, que tienen relación con el acceso a servicios básicos, educación, etc. y gobierno local); y las relaciones sociales que emergen de los procesos de producción, formando la estructura productiva rural, que “abarca la propiedad de las instalaciones donde se desarrollan actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, pesqueras, turísticas, industrias locales, artesanías, etc., que generan bienes y servicios en el ámbito de lo rural” (Gómez 2002, 162).

- **Actores sociales**

Los actores sociales rurales se definen desde las estructuras sociales y de su posición en la estructura productiva rural. (Gómez 2002, 162). Estos actores sociales constituyen las bases para una adecuada conformación de organizaciones sociales que trabajan en favor de la ruralidad.

“Las organizaciones son agrupaciones humanas, constituidas deliberadamente para buscar metas específicas, las que de alguna manera le otorgan identidad” (Gómez 2002, 178). Para

ello, se determina una estructura jerárquica, responsabilidades, acciones en función de los objetivos que se esperan alcanzar.

Debido a las diversas necesidades que tienen los habitantes del sector rural, la constitución de organizaciones sociales, permite a la comunidad involucrarse directamente con proyectos y actividades para su propio beneficio, además de formar instancias de representación para la negociación de sus propios intereses. De esta manera, “la organización rural es una condición para que los grupos marginados puedan superar la pobreza y para que los sectores productivos puedan lograr un desarrollo sustentable” (Gómez 2002, 178).

- **Demandas rurales**

“La demanda es la forma de expresar los intereses que persiguen los diferentes actores, los que se canalizan a través de las organizaciones” (Gómez 2002, 194). Es necesario considerar que dentro de un grupo que exige el cumplimiento de sus demandas, existen una diversidad de subgrupos que luchan permanentemente para que su reclamo sea priorizado por la organización; por lo que, dentro de ella con frecuencia se deben detectar intereses consensuales y conflictivos, puesto que, por ejemplo, la demanda de los agricultores, de los ganaderos, de los pescadores, no siempre es la misma, y la organización debe priorizar a cuál atender para llevarla a la acción social.

4.3. Análisis de las Organizaciones Rurales

Para llevar a cabo un análisis de las organizaciones rurales, Sergio Gómez plantea que este proceso se compone por cinco puntos claves, que son: antecedentes históricos; bases y líderes; aparato orgánico; formulación ideológica; y, las relaciones con el entorno (Gómez 2002, 186-187).

Antecedentes históricos

Inicialmente, es necesario determinar el tipo de organización que será estudiada, de acuerdo a su ámbito de acción, es decir, si es local, provincial o nacional. A partir de ello, se deben considerar las características de su creación, así como establecer los principales hitos o etapas que se han marcado durante su trayectoria. “Para caracterizar las etapas se sugiere hacerlo en función de los diferentes contextos de desarrollo en que la organización le ha correspondido actuar” (Gómez 2002, 187) El autor sugiere tomar muy en cuenta la memoria histórica de sus miembros y fundadores.

Bases y Líderes

“Los miembros de las organizaciones deben ser caracterizados de acuerdo al tipo de actor social/agente económico, su ubicación regional y su caracterización social” (Gómez 2002, 187). Durante el desarrollo del análisis de los líderes se deben identificar también temas relacionados con su trayectoria, tanto dentro de la organización, como en su trabajo con las bases sociales, donde hayan establecido a lo largo de su carrera múltiples liderazgos, si es que fuera el caso.

Aparato Orgánico

Corresponde al análisis de las diferentes jerarquías, así como los recursos económicos, materiales y humanos, que posibilitan su accionar. En este punto, se debe prestar atención a las relaciones que tienen los dirigentes de las bases con la burocracia de la organización rural. Además, el hecho de “cuantificar los medios con que cuenta, será un reflejo de la capacidad de la organización para representar con eficacia los intereses de las bases” (Gómez 2002, 188).

Formulación Ideológica

Constituyen las premisas que justifican la existencia de la organización y que permiten determinar los intereses a ser defendidos por parte de los integrantes; generalmente esta visión se da de acuerdo a la posición que ocupa cada individuo en la estructura de la organización. “Los niveles de elaboración de la ideología, también estarán en función de la importancia que ésta tenga para el tipo de organización de que se trate. Así, las organizaciones (...) de representación deben priorizar la elaboración ideológica en las movilizaciones” (Gómez 2002, 189).

Relaciones con el entorno

En este punto se distinguen los servicios y actividades que las organizaciones impulsan por el bienestar de sus integrantes. Aquí se incluyen las alianzas interinstitucionales con las diferentes entidades; categorías de servicios prestados; percepción de los miembros con respecto a la organización; convenios suscritos; entre otros (Gómez 2002, 189).

Como vemos, los aportes teóricos de Sergio Gómez nos pueden servir de gran apoyo en el desarrollo de la investigación de campo, puesto que detalla, por un lado, elementos característicos de la ruralidad, y además, realiza una contribución relevante sobre los puntos a

tomar en cuenta para el análisis de organizaciones rurales, donde calza a la perfección, el análisis del CONAGOPARE como ente representativo de la ruralidad ecuatoriana.

Los postulados teóricos descritos constituyen la base sobre la cual se cimienta este proyecto. Una vez que hemos aclarado los conceptos sobre los que vamos a trabajar, las características y complejidades de cada uno de ellos, podemos inferir que el proceso de comunicación política, entendido desde la visión sistémica, se sustenta en que cada uno de sus actores es dependiente de un determinado contexto y, a su vez, es interdependiente de los otros actores de la comunicación política; por lo que, al entender dicho proceso desde una visión sistémica, nos será posible dar cuenta de cómo la representación del gremio de los gobiernos parroquiales rurales se ve condicionada por esta interacción, así como también, por los principios que determinan un gobierno representativo, las condiciones para el establecimiento de la agenda, y finalmente, por las variables que definen lo rural. Tener en cuenta estas particularidades, es indispensable para el diseño de la metodología de investigación, así como para el análisis de los resultados obtenidos durante el desarrollo de la investigación de campo.

Capítulo 2

Marco Contextual

En el presente capítulo desarrollamos un análisis sobre las juntas parroquiales rurales en el Ecuador, hoy gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales. Para ello, en un primer término, mostramos las formas en que estos gobiernos locales han sido considerados en la Constitución de la República, así como algunas de las funciones que han cumplido a lo largo de su historia. De igual forma, estudiamos la historia del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAGOPARE, cómo se ha consolidado a lo largo de los años, así como sus Estatutos; y, finalmente, se observa la relevancia de los hitos que han sido tomados en cuenta para la investigación.

“El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales” (COOTAD 2008, art. 10). Según el Censo de Población y Vivienda del año 2010, de un total de 14’483.499 habitantes que tiene el país, el 37,24% constituye la población rural. En su artículo 313, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, especifica que los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales “tendrán una entidad asociativa de carácter nacional, de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio” que debe cumplir, entre otras, la responsabilidad de “representar los intereses comunes institucionales, garantizando la participación de las funciones ejecutiva y legislativa de los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes (COOTAD 2010, art. 314).

Dentro de este marco, la entidad que representa a los gobiernos parroquiales rurales es el Consejo Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador –CONAGOPARE–, entidad de carácter asociativo que trabaja para “representar y ejercer la vocería oficial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales como Ente Asociativo Nacional y como integrante de otros cuerpos colegiados” (Estatuto CONAGOPARE 2011, art. 7, inciso 1) Vale destacar que entre sus objetivos se especifica el asumir la interlocución con otros niveles de Gobierno en “temas que faciliten el desarrollo equilibrado de los territorios rurales y mejoren el nivel de vida de sus poblaciones” (Estatuto CONAGOPARE 2011, art. 7, inciso 4).

A partir de la misión que cumple el CONAGOPARE surge la inquietud de comprender de qué manera los procesos de comunicación política, entendidos como una interacción basada en “el

intercambio y la confrontación de los contenidos de interés público-político que produce el sistema político, el sistema de los medios y el ciudadano-elector” (Mazzoleni 2010, 36).

1. Las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador

Las parroquias rurales son unidades de administración territorial que fueron legitimadas, en el caso ecuatoriano, desde el inicio de la vida republicana del país, en la Ley de División Territorial de la Gran Colombia, donde el Estado fue dividido en “Distritos conformados por doce Departamentos; cada Departamento al mismo tiempo dividido en Provincias, Cantones y Parroquias, habiendo determinado en ese entonces la existencia de Alcaldías Provinciales y Parroquiales, [...] conformadas a la vez por dos Alcaldías Parroquiales y un Síndico” (Almeida 2011, 35). Así mismo, en la Constitución de 1830, el Estado ecuatoriano fue dividido en departamentos, provincias, cantones y parroquias.

Las juntas parroquiales fueron reconocidas legalmente hasta el año 1878, donde se evidenciaron distintas limitaciones para atenderlas, por lo que, en la Ley de Régimen Municipal de dicho año se eliminaron las denominadas Municipalidades Parroquiales. Años después, fueron nuevamente reconocidas, en la Constitución de 1945. En adelante, las juntas parroquiales se legitimaron en la Constitución de 1967, en el Decreto Ejecutivo de 1970 y en la Constitución de 1998. Sin embargo, vale mencionar que, a pesar de lo expuesto en las mencionadas normativas, con respecto a las asignaciones presupuestarias y competencias de acción de estas unidades de administración local, las juntas parroquiales fueron permanentemente relegadas a esperar obras de los municipios y prefecturas, lo que impidió, históricamente, el desarrollo óptimo de los sectores rurales en el país (Almeida 2011, 35; Armijos 2016, 27-29).

Uno de los aspectos legales que simbolizó un cambio profundo y positivo en la existencia de las juntas parroquiales se precisa en la Constitución de 1998, la cual establece que los integrantes de las juntas parroquiales sean elegidos democráticamente, por lo que:

Esta situación cambia significativamente su relación con el poder formal, puesto que a partir de su incorporación al Régimen Seccional Autónomo, legitimado por la elección popular, los representantes de este nivel recobran el derecho a intervenir, influir y controlar la toma de decisiones relacionadas con los asuntos de su parroquia y de su comunidad (Armijos 2016, 29).

De esta manera, en el año 2000, por primera vez, se realizaron los comicios para la elección por votación popular de los representantes de las 784 juntas parroquiales, que había entonces en el Ecuador, quienes asumieron sus cargos en agosto del mismo año.

A los avances en el ámbito electoral, se sumó, también, la aprobación de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, el 27 de octubre de 2000, la cual “materializa la descentralización y desconcentración administrativa del gobierno central, hacia las juntas parroquiales en su condición de gobiernos seccionales autónomos, como único mecanismo administrativo, mediante el cual se cumpla el desarrollo armónico del país” (LOJPR, 2000), es así que este instrumento jurídico señala deberes, atribuciones, competencias, atribuciones de los miembros, estructura orgánica y funcional de la junta parroquial y la asamblea parroquial, entre otras especificaciones para estos gobiernos seccionales. Como complemento a esta Ley, en el año 2001, se aprobó el Reglamento General a la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales.

Con estos respaldos legales, las juntas parroquiales se beneficiaron de las asignaciones, que les correspondían legalmente, del presupuesto general del Estado. Así, en los años 2001 y 2002, recibieron un total de 4 millones de dólares, cada año; entre 2003 y 2005, se les asignó un total de 7 millones de dólares, por año; para el año 2006, lograron un presupuesto de USD. \$ 19.032.000,00. Y, en el año 2007, luego de la posesión del Econ. Rafael Correa Delgado, como Presidente de la República, su presupuesto ascendió a USD. \$ 30.000.000,00.

Vale mencionar que, luego de una lucha de varias décadas, como hemos observado, en el año 2008 las juntas parroquiales pasaron a ser un nivel de gobierno, con la aprobación de la Constitución de 2008, que en su art. 238 expresa “(...) Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.

Según el CONAGOPARE, éste se considera el hito más relevante en la historia de los gobiernos parroquiales, ya que, además de haber obtenido legitimidad jurídica, con la aprobación, en el año 2010, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, obtuvieron un nivel de autonomía que no habían tenido antes, pues históricamente estuvieron sujetos a que los municipios o prefecturas ejecuten obras, de acuerdo a su criterio, en sus territorios. De esta manera, los gobiernos parroquiales se responsabilizaron de sus competencias y de la administración de sus propios recursos.

1.1. Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural: Funciones y Competencias

Exclusivas

Según el art. 63 del COOTAD, los gobiernos parroquiales rurales son “personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera”, que cumplen las siguientes funciones:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial;
- d) Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y, realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley;
- f) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia;
- g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
- h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos;
- i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad;
- j) Prestar los servicios públicos que les sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad previstos en la Constitución;
- k) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;

- l) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario;
- m) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,
- n) Las demás que determine la ley (COOTAD 2010, art. 264).

Adicionalmente, el COOTAD determina, en su artículo 65, competencias exclusivas para los gobiernos parroquiales rurales, que son:

- a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales;
- c) Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural;
- d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente;
- e) Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno;
- f) Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base;
- g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y,
- h) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos (COOTAD 2010, art. 65).

1.2. La Junta Parroquial Rural

De acuerdo al artículo 66 del COOTAD, la junta parroquial es el órgano de gobierno de la parroquia rural que está conformado por “los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. El segundo vocal más votado será el vicepresidente (...)”. En este punto vale resaltar que, a diferencia de las autoridades provinciales y municipales, que son electas por lista (alcalde-vicealcalde, y prefecto-viceprefecto), en el caso de las juntas

parroquiales, no se elige presidente y vicepresidente, sino que la figura del presidente se da por el voto dirimente obtenido de entre todos los candidatos a esta dignidad, y según el orden jerárquico de los votos recibidos por cada postulante a dicho cargo representativo, éstos pasaran a ser parte de la junta parroquial en calidad de vocales, lo cual en muchos casos conlleva a una inestabilidad e ingobernabilidad de las autoridades electas.

2. Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAGOPARE

El Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAJUPARE, nació en el año 2000, con el afán de impulsar una organización de carácter nacional que pudiera representar a la ruralidad ecuatoriana y luchar por los derechos de sus comunidades, a través de un solo ente asociativo. Esta unión de los representantes rurales, permitió ejercer presión en el Congreso Nacional, y lograr la aprobación, como se explicó párrafos atrás, de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, en octubre del año 2000 y, posteriormente la creación del Reglamento a dicha Ley en el año 2001 (CONAGOPARE 2014, 8-10).

Con estos avances, los representantes de la ruralidad ecuatoriana siguieron con su objetivo, hasta lograr la creación oficial de su ente gremial con la aprobación del Estatuto Social y la atribución de Personería Jurídica al Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAJUPARE, mediante Acuerdo Ministerial No. 084 del 21 de marzo de 2002. Así, la entidad se instituyó como “una organización nacional de carácter permanente con capacidad de representar, coordinar, asesorar y asistir a los gobiernos seccionales ejercidos por las juntas parroquiales rurales, y tienen como finalidad el desarrollo y agregación de intereses de sus miembros” (Armijos 2016, 35).

2.1. Asignación de Recursos

Con los esfuerzos realizados por los dirigentes del CONAJUPARE y las reformas legales aprobadas, fue posible la asignación de recursos a las juntas parroquiales. No obstante, según cita la publicación *Memorias Históricas de la Ruralidad del Ecuador*, los primeros años “la historia de las conquistas políticas estuvo marcada por gestiones en el Congreso, mientras la lucha por los recursos económicos tuvo como escenario las aceras, los pasillos y las oficinas del Ministerio de Finanzas” (CONAGOPARE 2014, 12). De esa manera, entre los años 2001 y 2009 se lograron distintos avances en ámbitos presupuestarios, que permitieron a las juntas parroquiales la adquisición de equipos, pago de sueldos, gastos corrientes, y atender a las comunidades en obras públicas.

Los presupuestos asignados corresponden a los siguientes:

Tabla 2.1. Presupuesto GADPRs 2000-2006

Año	Presupuesto (USD.)
2001	\$ 4.100.000,00
2002	\$ 4.000.000,00
2003	\$ 7.000.000,00
2004	\$ 7.000.000,00
2005	\$ 7.000.000,00
2006	\$ 19.032.000,00
2007	\$ 30.000.000,00
2008	\$ 30.000.000,00
2009	\$ 30.000.000,00

Fuente: Memorias Históricas de la Ruralidad en el Ecuador

Debido a que el incremento de recursos económicos a los gobiernos parroquiales rurales es uno de los hitos del CONAGOPARE que se toman como base de estudio para el objeto de la investigación, los recursos asignados entre los años 2010 y 2015 se detallan en el numeral 3.1 de este capítulo.

2.2. Estatutos del CONAGOPARE

Según rezan los artículos 1 y 2 del Estatuto del CONAGOPARE, publicado en el Registro Oficial Suplemento 238, de 29 de diciembre de 2014, el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador es una entidad asociativa de carácter nacional a través de la cual se da cumplimiento a lo expuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), COOTAD, que agrupa a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales del Ecuador, y sus instancias asociativas de carácter provincial. Esta entidad “pertenece al sector público, posee personería jurídica propia, con autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio” (Art. 2).

Según el artículo 4 de este Estatuto, el CONAGOPARE cumple con la misión de:

Ser el representante de los intereses comunes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales a nivel nacional, procurando la articulación de los objetivos y estrategias

con los otros niveles de gobierno, velando por la preservación de su autonomía y participando en procesos de fortalecimiento de los GADPRs, a través de asesoramiento, asistencia técnica y ejecución de programas y proyectos de capacitación y formación, de turismo comunitario, de desarrollo económico, las artes, la cultura y el deporte, en beneficio del sector rural (Estatuto CONAGOPARE 2014, art. 4).

Entre los principales objetivos que cumple esta institución, con sede en la ciudad de Quito, se encuentran: *a)* representar y ejercer la vocería de los GADPRs como entidad asociativa nacional; *b)* participar en la construcción de políticas públicas que contribuyan a alcanzar el Buen Vivir de la población rural; *c)* velar por la autonomía y unidad de los GADPRs; *d)* asumir la interlocución con otros niveles de gobierno y organismos para que la ruralidad se desarrolle de forma equilibrada y se mejore la calidad de vida de sus habitantes; *e)* brindar soporte técnico, asesoría y capacitación; *f)* identificar oportunidades para el desarrollo de proyectos que redunden en beneficio de la ruralidad; entre otros (Estatuto CONAGOPARE 2014, art. 7).

Los principales derechos de sus miembros se centran, según el artículo 10, en: participar de las reuniones de Asamblea Nacional con voz y voto; elegir y ser elegido para desempeñar cualquier representación provincial o nacional; poner a consideración temas que fueren de su interés; requerir asesoramiento y asistencia técnica oportuna del CONAGOPARE o sus funcionarios.

Debemos aclarar que de acuerdo al Estatuto vigente (2014), las instancias de gobierno de la entidad son: la Asamblea Nacional de GADPRs; y el Consejo Directivo Nacional. Sin embargo, en el Estatuto por Procesos del CONAGOPARE vigente en el año 2011 se consideraba, además de las dos instancias mencionadas, al Directorio Ejecutivo. Debido a que el presente estudio se realiza desde el año 2010, a continuación, se detalla cada una de estas instancias, tanto las actuales, como la que tuvo validez en el año 2011:

- a) Asamblea Nacional:** Es el máximo órgano de representación de los GADPRs, está conformada por los presidentes de los gobiernos parroquiales rurales de todo el país, y direcciona las actividades de la Institución a largo plazo. La Asamblea se reúne de forma ordinaria una vez al año, o extraordinaria por convocatoria del Presidente del

CONAGOPARE, o por solicitud de la mitad más uno de los miembros del Consejo Directivo Nacional (Estatuto CONAGOPARE 2014, art. 11-12).

- b) **Consejo Directivo Nacional:** Instancia de gobierno conformada por los presidentes de las Asociaciones Provinciales de Gobiernos Parroquiales Rurales, que durarán en funciones el periodo para el cual fueren electos en calidad de representantes de los GADPRs, respectivos; cumple con la representación pública de los intereses de los GADPRs El Consejo Directivo sostiene sesiones de forma bimestral, y extraordinarias por convocatoria del Presidente o la solicitud de las dos terceras partes de sus miembros (Estatuto CONAGOPARE 2014, art. 14 y 15).

- c) **Directorio Ejecutivo:** Se encarga de aprobar y controlar el cumplimiento de la planificación administrativa y operativa de la Institución. Está conformado por el Presidente y Vicepresidente Nacional del CONAGOPARE, tres representantes de la Sierra, dos de la Costa y Galápagos, y dos de la Amazonía. Se reúne de forma ordinaria una vez al mes, y extraordinaria por solicitud del Presidente Nacional o de al menos cinco de sus miembros (Estatuto CONAGOPARE 2011, art. 14).

Finalmente, vale mencionar que, según los artículos 17 y 18, tanto el Presidente, como el Vicepresidente Nacional del CONAGOPARE, son elegidos en binomio, de entre todos los integrantes del Consejo Directivo Nacional, por votación de los miembros de dicho Consejo. El Presidente durará en el cargo durará en funciones el tiempo para el cual fuere electo en calidad de representante del GADPR, correspondiente y se constituye como:

El representante legal y autoridad nominadora, ejerce la vocería oficial, es el responsable de articular relaciones armónicas con instancias internas y externas del CONAGOPARE, de coordinar la aplicación de las políticas emanadas de las instancias superiores de gobierno, de orientar y dirigir el cumplimiento de la planificación y objetivos institucionales (Estatuto CONAGOPARE 2014, art. 17).

Una vez que hemos especificado los aspectos más relevantes inherentes a la Institución y su estructura, explicaremos cada uno de los hitos de estudio que hemos elegido entre los años 2010 y 2015 para analizar las maneras en que los procesos de comunicación política del CONAGOPARE representan o no las agendas de los gobiernos parroquiales de Pichincha.

3. Hitos de Estudio

Con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, en el año 2010, se determina legalmente que “Los gobiernos autónomos descentralizados, en cada nivel de gobierno, tendrán una entidad asociativa de carácter nacional, de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio” (COOTAD 2010, art. 314), que entre otras, cumpla con la responsabilidad de “representar los intereses comunes institucionales, garantizando la participación de las funciones ejecutiva y legislativa de los gobiernos autónomos descentralizados correspondiente[s]” (COOTAD 2010, art. 314).

Básicamente, esta es la razón por la cual hemos tomado como período de partida para el estudio el año 2010, puesto que en éste se instituye legalmente la obligatoriedad de que los gobiernos autónomos descentralizados cuenten un ente asociativo, y el período de análisis se extiende el año 2015, con el objeto de definir, en este período de tiempo.

3.1. Aumento del presupuesto de los gobiernos parroquiales a nivel nacional (2010)

Previo a la explicación de las maneras en las que se consiguió el incremento de presupuesto a los gobiernos parroquiales rurales, es menester explicar que este hito tuvo sus orígenes en el año 2006 con la candidatura del Econ. Rafael Correa a la Presidencia de la República, donde el actual Mandatario sostuvo una reunión con representantes de los GADPRs, quienes presentaron una serie de propuestas para mejorar sus condiciones económicas, y Correa se comprometió a ofrecer su apoyo. De esa manera, una vez que el Presidente asumió el poder, los líderes rurales le recordaron sus promesas de campaña hasta lograr que en 2007, como vimos anteriormente en la Tabla 2.1, el presupuesto se incrementara de USD. \$19.032.000,00 a USD. \$30.000.000,00 (CONAGOPARE 2014, 12).

Sin embargo, el incremento más significativo del presupuesto para los gobiernos parroquiales se dio en el año 2010, con la aprobación del COOTAD que, basado en el artículo 238 de la Constitución de 2008, incorpora a los gobiernos parroquiales como beneficiarios directos del Presupuesto General del Estado, y les asigna competencias exclusivas y concurrentes, como se dio a los otros niveles de gobierno.

Según explica Almeida, a pesar de que el proceso de descentralización en el país inició con la aprobación de la Constitución de 1998, el cambio que realmente permitió el fortalecimiento

de una verdadera autonomía y descentralización para los gobiernos locales se dio con la Constitución de 2008, puesto que permitió la construcción de un marco jurídico que se desarrolló, incluso, con la participación activa de todos los niveles de gobierno involucrados en el proceso (Almeida 2011, 19).

Por tanto, la lucha del CONAGOPARE para la asignación de recursos suficientes para su gestión como gobiernos autónomos descentralizados inició, específicamente, en el año 2007, con la instalación de la Asamblea Constituyente en Montecristi, donde los representantes de la ruralidad desplegaron una agenda de movilización para presentar a dicha Asamblea sus propuestas para que las juntas parroquiales, hoy gobiernos parroquiales rurales, fueran consideradas gobiernos autónomos y, para que se establecieran distintos parámetros para la asignación de sus presupuestos, considerando la existencia de “una estructura administrativa y política centralista, [que produjo históricamente] un desarrollo social y territorial inequitativo” (Armijos 2016, 66).

Es así que la asignación de recursos a los gobiernos parroquiales se incrementó de la siguiente manera:

Tabla 2.2. Presupuesto GADPRs 2010-2015

Año	Presupuesto (USD.)
2010	\$ 106.510.047,49
2011	\$ 134.334.988,17
2012	\$ 146.943.575,67
2013	\$ 165.325.616,00
2014	\$ 178.633.575,68
2015	\$ 195.182.720,00

Fuente: CONAGOPARE (2014)

Con respecto a las cifras de la Tabla 2.2, y a los avances que se han conseguido en el sector rural a partir de la aprobación del COOTAD, Armijos (2016), menciona que anualmente los recursos asignados a los gobiernos parroquiales permiten ejecutar, en promedio, tres obras grandes por parroquia, en cada uno de los gobiernos parroquiales que actualmente tiene el país, es decir, cerca de 2400 obras al año son realizadas en la ruralidad por estos gobiernos autónomos. Empero, a pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades rurales para

mejorar las condiciones de vida de la población, todavía se pueden observar limitaciones económicas, puesto que además, los GADPRs tienen competencias que se refieren a coordinar, impulsar, promover, articular, pero no “como ejecutores de la gran mayoría de obras en beneficio de sus comunidades” (Armijos 2016, 124-125).

Más allá de la perspectiva de Armijos, destacamos que, con esta nueva asignación de recursos y la capacidad de “planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales”, que le otorga el COOTAD, en su artículo 65, a los gobiernos parroquiales, éstos pasaron de haber sido dependientes de los consejos provinciales y municipios, a tener la posibilidad de manejar su propio presupuesto y priorizar las necesidades de cada parroquia, lo cual puede haber simbolizado un avance en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, aunque todavía se observa que el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas en la ruralidad corresponde al 57,80% de la población, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015.

3.2. Dotación de Internet para las parroquias rurales a nivel nacional (2012)

Con el objeto de desarrollar tareas conjuntas que pudieran beneficiar a los gobiernos parroquiales del país, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones –CNT EP–, y el CONAGOPARE, suscribieron un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, el 23 de febrero de 2012, para articular acciones que permitieran a CNT brindar al CONAGOPARE el servicio exclusivo de instalación de internet, según las necesidades de cada gobierno parroquial.

Con la firma de este convenio, CNT realizó la instalación del servicio de Internet en 519 gobiernos parroquiales, lo cual simbolizó un gran avance en el ámbito social para los GADPRs, considerando que con el apoyo de esta empresa pública, fue posible viabilizar “significativamente el desarrollo tecnológico, social, económico, humano y productivo de amplios sectores sociales, en el área rural.” (Corporación Nacional de Telecomunicaciones 2012). El acercamiento entre las dos instituciones fue uno de los primeros pasos que se dieron para reducir las brechas digitales existentes entre las poblaciones urbanas y rurales.

Es así que el acuerdo suscrito en el año 2012 desembocó en que, con el paso del tiempo la ruralidad se beneficiara, además, de la instalación de Infocentros Comunitarios, que

constituyen “espacios de participación y desarrollo, que garantizan el acceso inclusivo a las TIC de las poblaciones de parroquias rurales y urbanas marginales del Ecuador” (Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, 2015). Según la mencionada cartera de Estado, se estima que para el año 2015 estos centros comunitarios de acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación, con igualdad de oportunidades, recibieron la visita de aproximadamente 2.496.020 ciudadanos en todo el país.

Por tanto, la dotación de Internet para los GADPRs marcó un acontecimiento que inició el desarrollo de programas que han permitido a la población rural acceder cada vez más a capacitaciones en el ámbito tecnológico y digital, con el apoyo del CONAGOPARE y el Gobierno Nacional.

3.3. Acuerdo para que los gobiernos parroquiales accedan a créditos directos del Banco del Estado (2013)

Este Acuerdo constituyó uno de los beneficios que obtuvieron los gobiernos parroquiales con la aprobación del COOTAD en el año 2010, donde el artículo 211, expresa que: “Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales pueden acceder a endeudamiento para financiar inversiones de mediano y largo plazo que no puedan ser cubiertas con sus recursos en un período” (COOTAD 2010, art. 211), el mismo artículo especifica que los gobiernos parroquiales “podrán financiarse con fondos provenientes del Banco del Estado, de conformidad con su ley constitutiva”.

Si bien este Código fue aprobado en el año 2010, la aplicación de dicho artículo para el caso de los gobiernos parroquiales era prácticamente nula, ya que, aunque en teoría éstos podían acceder a los créditos del Banco del Estado, en la práctica no lo hacían. Por esta razón, en enero de 2013, se aprueba en la Asamblea Nacional la Ley Reformatoria a la Codificación de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, que asegura la necesidad de “reformular y actualizar la Codificación a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, para asegurar una participación protagónica de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, dentro del paquete accionario del Banco” (Ley Reformatoria a la Codificación de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, 2013).

Con esta normativa, los gobiernos parroquiales pudieron acceder a créditos del Banco del Estado –BEDE– y se convirtieron en accionistas del mismo. Así, se entregó a cada uno de los

815 gobiernos parroquiales, de aquel entonces, la cantidad de USD. \$6.870, y un monto total que ascendía a USD. \$ 5,6 millones, correspondientes al 2% del paquete accionario de la institución financiera (Banco del Estado 2013, 8).

Dos ventajas adicionales recibieron los GADPRs con esta Ley Reformatoria. La primera radica en que, en calidad de accionistas, los miembros de los gobiernos parroquiales accedían a actuar en el directorio del BEDE con voz y voto, al igual que los otros miembros. La segunda, tiene que ver con los montos de los créditos, los cuales variaban entre los USD. \$10.000 y USD. \$100.000, dependiendo los proyectos presentados y su relación con el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y su contribución al desarrollo nacional.

3.4. Plan Nacional de Restauración Forestal (2015)

La idea de impulsar un programa de restauración forestal nació en la provincia de Esmeraldas en el año 2007, cuando la Asociación de Gobiernos Parroquiales Rurales de esa provincia planteó realizar un proyecto que, inicialmente, tuvo como fin reforestar 50.000 hectáreas con el apoyo de los 56 GADPRs que conforman Esmeraldas. No obstante, dicho proyecto se entregó a una organización llamada Proforestal, que no logró cumplir siquiera el 10% de la meta establecida.

Por su parte, el CONAGOPARE como ente asociativo nacional, impulsaba, a la vez, actividades en favor del medio ambiente, como talleres y congresos ambientales, donde justamente, uno de los temas de interés general para los miembros de los GADPRs, se centró en la restauración forestal. Ante ello, el CONAGOPARE emprendió un acercamiento con el Ministerio del Ambiente –MAE–, y a través de esta Institución, también con el Presidente de la República, a quien se le propuso en el año 2012 impulsar un proyecto de reforestación, donde el gobierno nacional, a través del MAE facilitara el 100% de la inversión necesaria, y que los gobiernos parroquiales no tuvieran que poner una contraparte económica, pero éstos se comprometían a reforestar 20.000 hectáreas por año.

Poco a poco las parroquias rurales del país se sumaron al proyecto, que para el año 2014 ya había superado las 90.000 hectáreas reforestadas. Esto desembocó en la firma del Convenio de Asignación de Recursos No Reembolsables para ejecutar el “Programa de Restauración Forestal con fines de Conservación Ambiental y Protección de Cuencas Hídricas” entre el

Ministerio del Ambiente y el CONAGOPARE, por un monto total de USD. \$19 millones, con el objeto de reforestar 23.050 hectáreas en todo el país, además de otros convenios suscritos directamente entre el MAE y cerca de 300 GADPRs a nivel nacional, con lo que se ha logrado reforestar entre 2014 y 2015 más de 150.000 hectáreas (Armijos 2016, 137).

Vale recalcar que la mano de obra contratada para el proyecto de Restauración Forestal corresponde a la misma población de las parroquias rurales, lo que permite, a su vez que, además de contribuir al cuidado del medio ambiente en todo el territorio, sea posible inyectar recursos a la ruralidad y mermar los índices de desempleo, mediante la contratación de obreros de las mismas parroquias.

A lo mencionado debemos sumar que, gracias a la participación de los gobiernos parroquiales en el Plan Nacional de Restauración Forestal, Ecuador logró alcanzar el Récord Guinness en reforestación, en el mes de mayo de 2015, donde más de 250 GADPRs, se unieron para sembrar un total de 765.073 plantas, con el apoyo de 57.514 voluntarios, y la restauración de 2.269 hectáreas en un solo día (Armijos 2016, 138). Esto permitió al país recibir el premio Guinness por Reforestación, en el cantón Guano, de la provincia de Chimborazo, el 30 de julio de 2015, ante la presencia de aproximadamente 18.000 representantes de la ruralidad nacional.

A la luz de estos argumentos, en el siguiente capítulo conoceremos los resultados que hemos obtenido en la investigación de campo a partir de los intercambios de contenidos entre el CONAGOPARE, el sistema político, mediático y ciudadano, para determinar las principales agendas que ha impulsado la entidad.

Capítulo 3

Agendas rurales, gubernamentales y mediáticas. Procesos de Interacción entre los actores de la Comunicación Política

Inicialmente, según explicamos en el Marco Teórico, el enfoque desde el cual analizaríamos a la ruralidad ecuatoriana es el de Nueva Ruralidad, propuesto por Sergio Gómez; no obstante, con las aproximaciones en el campo, nos fue posible notar que la ruralidad ecuatoriana es una especie de híbrido, una mezcla entre la ruralidad tradicional y la nueva ruralidad, como veremos en el desarrollo de los siguientes subtemas.

1. Ruralidad de la Provincia de Pichincha

A pesar de los grandes avances que ha tenido el sector rural del Ecuador, en términos productivos, al pasar de una producción primaria a la industrializada; de haberse urbanizado poco a poco, debido a la gran cantidad de gente que cada vez prefiere con mayor frecuencia habitar las áreas rurales, por la aglomeración poblacional que caracteriza las grandes ciudades; y, de pasar a convertirse en territorios prestadores de servicios turísticos, gracias a su riqueza cultural, gastronómica e histórica; una de las características latentes con respecto a la visión tradicional de la ruralidad, es que su población todavía se “ubica en espacios de baja densidad poblacional” (Gómez 2002, 126). Estos datos se corroboraron en el estudio de campo, donde se procedió a elegir de forma aleatoria a ocho gobiernos parroquiales de la provincia de Pichincha, los cuales cuentan con una población menor a 32.000 habitantes, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos. Es así que, los GADPRs objeto de estudio son: la parroquia Cutuglagua, que cuenta con 16.746 habitantes; Cumbayá, con 31.463; Alangasí, 24.251; Calacalí, 3.895; Guayllabamba, 16.213; Pifo, 16.645; Puembo, 13.593; y, Yaruquí con 17.854 habitantes (INEC, 2010).

Además de la característica poblacional, también se cumple la afirmación tradicionalista de que “como consecuencia de la dispersión y el aislamiento de las poblaciones rurales, (...) ésta se caracteriza por tener bajas condiciones de bienestar (ausencia de servicios, de infraestructura básica, etc.) y comparte condiciones culturales muy atrasadas (analfabetismo, etc.)” (Gómez 2002, 126).

De acuerdo a datos facilitados por el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, a pesar de la relevancia que tiene el sector rural, debido a su proceso productivo, el

cual garantiza la seguridad alimentaria del país y, además, contribuye positivamente a la balanza comercial en cuanto a producción agroindustrial se refiere, según cifras del INEC, al 2014, el 57,80% de la población rural todavía vive en condiciones de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas y, el 24,10% lo hace en condiciones de extrema pobreza. (INEC, 2014).

Datos de la Sexta Ronda de Encuesta de Condiciones de Vida 2013-2014 indican que la pobreza por ingresos, desde 2007 a 2014, disminuyó de 57.96% a 41,69%. Aunque hubo una reducción significativa de la pobreza rural, todavía es elevada frente al nivel urbano, con una brecha de 25,39%. De igual manera, el servicio de agua por red pública indica que al año 2014 únicamente el 46% de la población rural tuvo acceso a este servicio, en tanto que en el sector urbano fue del 92,50%, es decir, que existe una brecha del 46,50%.

En este ámbito se puede decir que las condiciones sociales y legales –en el sentido de que los gobiernos parroquiales son los que menos recursos económicos reciben por parte del Estado, a comparación de municipios y prefecturas, los cuales son mínimos y conllevan a la persistencia de condiciones sociales inequitativas para sus habitantes–, que tiene la población rural ecuatoriana, todavía conllevan a que persista una sobrevaloración de lo urbano y de la calidad de vida en las grandes ciudades.

La concepción tradicional de lo rural lleva a una valorización y sobre, valoración de lo urbano. Ya ha sido señalado que el concepto mismo de desarrollo, asociado al progreso, llevaba una dirección unívoca: desde lo rural hacia lo urbano; de la agricultura hacia la industria; del campo a la ciudad; de la situación de atraso hacia el bienestar (Gómez 2002, 126).

Ahora bien, elementos como la heterogeneidad de actividades productivas y de servicios que se dan en las comunidades rurales del Ecuador dan cuenta de que, como se dijo anteriormente, éstas también poseen ciertas cualidades relacionadas con teorías sobre la nueva ruralidad, en las que destacan “las particularidades regionales y locales, ligadas a la residencia, el ocio, el deporte, pequeñas actividades industriales, prestación de servicios, agroindustrias, etc.” (Gómez 2002, 127).

Esto lo determinamos en el desarrollo de las entrevistas a las autoridades de los gobiernos parroquiales de Pichincha, quienes declararon que cada vez, con mayor fuerza, en estos

sectores la agricultura ha pasado a un segundo plano, por lo que, las principales actividades económicas se centran en la cultura, gastronomía, turismo; reforestación y actividades florícolas; comercio; incursión en producción industrializada, en el caso de Calacalí y Guayllabamba; y, en menor medida, en actividades agropecuarias.

Otro de los aspectos propios de la nueva ruralidad en las parroquias ecuatorianas es la manera en la cual algunas de éstas se han urbanizado de a poco, como Cumbayá, Alangasí, Cutuglagua y Puenbo. Para contrastar lo referido, veamos los criterios de dos presidentes de las parroquias mencionadas:

Las nuevas realidades a las que se adaptan actualmente las parroquias rurales llevan a pensar que, más allá de convertirse en territorios multipolares, donde se promueven de forma permanente las relaciones de lo rural con lo urbano, se produce un proceso de transformación, no solamente en la estructura económica de estos sectores, sino también en su estructura psico-social. Las declaraciones de los presidentes de los GADPRs, nos permiten apreciar distancias abruptas entre residencias de élite y barrios que todavía no cuentan con servicios básicos, esto sólo como ejemplo de una de estas realidades.

Otra particularidad adicional es la manera como las parroquias se han convertido en centros de dormitorio para habitantes urbanos, que por ocio, turismo, o sobrepoblación de las urbes, habitan cada vez con mayor frecuencia territorios rurales. Bernal (2014), hace referencia a la relación entre la población y el territorio con el “surgimiento de zonas periurbanas, ciudades dormitorio, el desarrollo de áreas de segunda residencia” (Llambí y Pérez 2007, 3-4. Citado en Bernal 2014, 16), lo cual sumado a la presencia cada vez menor de las zonas agrícolas y al incremento de las “nuevas funciones en los espacios rurales como, por ejemplo, funciones residenciales, de ocio, de preservación y valoración de los patrimonios paisajísticos, ambientales y culturales” hacen que la frontera entre lo rural y lo urbano sea cada vez menor, generando un nuevo modelo de organización en estos territorios (Bernal 2014, 17).

Alangasí se convierte en un dormitorio. Yo tengo una gran franja de tierra, de terrenos que colindamos con el río Pita, con el cantón Rumiñahui, San Rafael y todo lo demás. Entonces, esta zona es habitada por personas que, obviamente, no son de aquí ¿no? Es parecido a lo que sucede en Calderón, por ejemplo. Calderón es vastamente poblado, pero la gente no es de Calderón, o sea tampoco se involucra (Habitante de Alangasí c. p. 2019).

Esta parroquia, donde tenemos un costo, una plusvalía de la tierra, se convierte en dormitorio, porque se ha convertido en un hito de moda, en un punto elitista el vivir en Puenbo. Entonces, resulta que tienes que convivir con gente que viene en sus grandes vehículos, que no deja ni un centavo de valor agregado para nosotros [los habitantes de la parroquia], porque solamente son usuarios de sus quintas, de sus departamentos y sus habitaciones, todo lo traen (Habitante de Puenbo c. p. 2019).

Precisamente, las declaraciones presentadas dan cuenta de cómo el hecho de migrar desde la ruralidad tradicional a una nueva ruralidad en el Ecuador, ha generado cambios de paradigmas en sus habitantes y su estilo de vida. A ello, se suma necesariamente la deuda que todavía tiene el Estado con la ruralidad, en cuanto a la inversión en el ámbito social y económico, ya que las asignaciones inequitativas a los gobiernos locales impiden generar condiciones que permitan satisfacer las necesidades, ahora no sólo de quienes son autóctonos de estos sectores, sino de habitantes de las urbes que cada vez ocupan con mayor frecuencia las zonas rurales. En relación a la deuda del Estado con los GADPRs, el Presidente de Cutuglagua acotó: “yo siempre he hablado que la redistribución de la riqueza se da en la entrega de más recursos a los gobiernos parroquiales, porque nosotros estamos más cerca de donde hay más inequidad en el tema de redistribución de la riqueza” (Habitante de Cutuglagua c. p. 2019).

Ahora que hemos abordado las realidades que se viven el sector rural y el contexto en el que se desarrolla, puntualizaremos las agendas temáticas que han sido relevantes para la ruralidad entre 2010 y 2015, con el afán de irnos adentrando a los objetivos de la investigación.

2. Agendas de los gobiernos parroquiales rurales de Pichincha entre 2010 y 2015

Mediante el desarrollo de entrevistas a las autoridades de los GADPRs de Pichincha identificamos las principales temáticas que han sido relevantes para la ruralidad de esta provincia, así como las maneras en que cada uno de estos temas ha tomado una determinada jerarquía en el período de estudio. Además, comprendimos cómo las agendas de los GADPRs se instalan de acuerdo a las experiencias o vivencias que se palpan en su respectivo entorno, tal como lo propone Mc Combs.

La información que presentamos ha sido recolectada mediante el desarrollo de entrevistas a profundidad a los/as presidentes/as de los gobiernos parroquiales de Cutuglagua, Cumbayá, Alangasí y Calacalí, que ocupan este cargo representativo desde el año 2009; así como a

los/as presidentes/as de las parroquias de Pifo, Yaruquí y Puembo, autoridades electas para el período 2014-2019. Adicionalmente, participó en este proceso, uno de los vocales del GADPR de Guayllabamba, electo, de igual forma, en 2014.

De vuelta al argumento inicial, la teoría de la agenda no solamente consiste en la jerarquización de un determinado número de temas por los medios de comunicación, sino que, según McCombs, pueden existir un sinnúmero de agendas en las que intervienen una serie de actores sociales, premisa que ha sido considerada clave para la investigación, debido a que, las agendas en los gobiernos parroquiales involucran a diversos actores que influyen de forma directa o indirecta en la jerarquización de los temas relevantes para la ruralidad.

Principalmente, lo que corroboramos en las aproximaciones de campo es que, sin lugar a dudas, las agendas en las parroquias rurales son experienciales. A más de la información obtenida en las entrevistas, veremos que, en efecto, la influencia de los medios a la hora de instalar temas de trascendencia para el sector rural ha sido, prácticamente nula, con lo que podemos afirmar que los temas de mayor relevancia a lo largo del período de análisis, se han promovido a partir de los procesos de interacción, con fines reivindicativos entre los actores de la ruralidad.

Previo a continuar con el acercamiento a los resultados de campo, es menester aterrizar en las premisas legales que dan paso a la existencia de ciertos escenarios que se presentan en la ruralidad; para ello, en primer lugar, es necesario recordar que:

Los gobiernos parroquiales rurales tienen derecho a la transferencia de recursos establecidos en el artículo 192 del COOTAD, cuya distribución se realiza conforme al tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado (Armijos 2016, 108).

El mencionado artículo expresa, además, que los gobiernos autónomos descentralizados recibirán el 21% de los ingresos permanentes, y el 10% de los ingresos no permanentes del presupuesto general del Estado (PGE). De esta asignación, la distribución se realizará de la

siguiente forma: 27% corresponde el presupuesto de los GAD Provinciales; 67% el de los GAD Municipales; y, el 6% se asigna a los GAD Parroquiales Rurales (COOTAD 2010, art. 192).

La inequitativa distribución económica que corresponde, legalmente, a los gobiernos parroquiales, siendo éstos los territorios que tienen los más elevados índices de necesidades básicas insatisfechas, como se explicó al inicio de este capítulo, constituye la principal problemática hallada en campo, y, por tanto, el primer tema en la agenda de los gobiernos parroquiales de Pichincha, que se centra en **presupuestos y recursos**, como lo refleja claramente: [Es necesario] dentro del marco de la ley, por ejemplo, que los recursos que los municipios deben entregar por Ley a las juntas parroquiales, efectivamente los entreguen, pero no ocurre eso. Por ejemplo, en el caso del Distrito [Metropolitano de Quito], que es el caso que conozco de cerca, el Municipio fija un rubro para las 33 parroquias rurales del cantón Quito, pero lo manejan las administraciones zonales. Entonces, ¿de qué descentralización hablamos?, ¿de qué desconcentración hablamos?, lo que queremos es una ayuda, porque en cosas pequeñas no puede estar el Municipio, un municipio tan grande como el de Quito. ¿El Alcalde ocupado de 200 metros de adoquinado? No pues, para eso está este gobierno chiquito, que es más cercano a la comunidad y, por lo tanto, somos más eficientes y hacemos mejor las cosas, más rápido, y de calidad. Y las obras que hacemos son realmente de calidad y sustancialmente más baratas” (Habitante de Cumbayá c. p. 2019).

En estas manifestaciones se observan tres aristas. La primera, evidencia la *dependencia* que todavía tienen los gobiernos parroquiales de la inversión de municipios y prefecturas, esto, se debe a que, tal como afirma el Presidente del GADPR de Cumbayá, las juntas parroquiales únicamente reclaman que las autoridades municipales cumplan con la inversión que, por Ley les corresponde, y que está puntualizada en el artículo 186 del COOTAD, el cual, con respecto a la facultad tributaria de los GADs, expresa:

Los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos en base a los tributos generados en las parroquias rurales y otros que desconcentren en beneficio de los presupuestos de los gobiernos parroquiales rurales constituirán un fondo cuyo cincuenta por ciento (50%) se reinvertirá equitativamente entre todas las parroquias rurales de la respectiva circunscripción territorial y el cincuenta por ciento (50%) restante se invertirá bajo criterios de población y necesidades básicas insatisfechas (COOTAD 2010, art. 186).

Sin embargo, las autoridades entrevistadas afirman que existe un incumplimiento, en gran medida de estas asignaciones por parte de los municipios, lo que lleva a pensar que uno de los principales problemas institucionales que se presentan en las parroquias radica en la falta de coordinación que existe entre los Gobiernos Parroquiales, los Consejos Provinciales y Municipios. En este sentido, a pesar de que las juntas parroquiales están facultadas por la Ley a gestionar recursos y a presentar un plan operativo anual, que incluya obras y proyectos a ser incorporados en el presupuesto municipal y provincial, en la práctica esto no se hace realidad.

Sobre las limitaciones existentes en los gobiernos parroquiales, y en referencia a la dependencia que se menciona, el Presidente del GADPR de Alangasí expuso: “[...] Se ha luchado por los avances de las juntas parroquiales, conquistas y todo, pero no hemos llegado a la totalidad de lo que es la descentralización, o sea no llegamos, no nos permiten los entes de poder. Porque si a las juntas parroquiales les entregarían lo que dice el COOTAD, realmente nosotros estuviéramos, como le digo, con un desarrollo gigante, porque nosotros aquí sí abaratamos los costos de hacer obras. [Pero] de ahí, a través de lo que nos entregan los municipios... ellos nos ponen los presupuestos, y además, nos dan gastando ellos mismos; nosotros no, casi que no llegamos allá” (Habitante de Alangasí c. p. 2019).

La segunda arista, que así mismo, se observa en este testimonio, tiene que ver con el tema de la agenda experiencial que se instala en los GADPRs. Esta agenda se visualiza cuando, por ejemplo, el Presidente de Cumbayá, afirma que los recursos no están siendo entregados, como en el caso de Quito, “que es el caso que conozco de cerca” La expresión refleja la manera en la que los criterios del entrevistado, con respecto a la asignación de recursos, se relacionan directamente con la experiencia que éste tiene como presidente del gobierno parroquial, ya que, su relación permanente con esta situación, o el hecho de enfrentarse frecuentemente a este tipo de inconvenientes, da paso a que él pueda formar su propia opinión sobre el incumplimiento de las asignaciones presupuestarias o la falta de recursos para la ejecución de obras, sin que sea necesaria su exposición a los medios de comunicación. El mismo caso ocurre, con el segundo testimonio, donde el Presidente de Alangasí hace notar su postura con respecto al mismo tema que refiere Cumbayá, sobre la inversión del Municipio en su parroquia, lo que le lleva a asegurar que los municipios “nos ponen los presupuestos, y además, nos dan gastando ellos mismos”.

Vale acotar que la falta de coordinación en la entrega de asignaciones por parte del Municipio, en estos casos específicos, genera a los presidentes indagados una serie de inconvenientes políticos en la ejecución de sus obras, lo cual, a su vez, conlleva a que la ciudadanía, de igual manera, pueda palpar constantemente estas situaciones y reconocer dicha realidad a través de los propios habitantes, involucrados directamente con estas problemáticas locales, sin necesidad de la participación de los medios de comunicación en el establecimiento de la agenda en el sector rural, puesto que, la misma relación entre vecinos les permite enterarse de cada situación y participar directamente en ellas, con lo cual se priorizan, por experiencia, los temas de importancia en las agendas rurales.

Adicionalmente, otro de los temas relacionados con la agenda experiencial es la capacidad que tienen los gobiernos parroquiales para ejecutar obras más baratas. Con las declaraciones de las autoridades de Cumbayá y Alangasí, coinciden a su vez, dos presidentes más, así, el Presidente de Calacalí sostuvo que este abaratamiento en los costos de ejecución se debe a la posibilidad de “contratar mano de obra local”, lo cual permite, además, apoyar “al dinamismo de la economía de la parroquia”.

Para contrastar, las siguientes declaraciones del Presidente del GADPR de Pifo ejemplifican y recogen, de forma muy oportuna, lo que hemos analizado hasta el momento, sobre la inversión y presupuestos, así como la disminución en los costos de obras ejecutadas en las parroquias rurales: “Los presupuestos es otra cosa que ya están en el reparto mismo, [pero] en la fórmula es otra cosa, y en eso sí debemos incidir, porque no estamos recibiendo presupuestos justos; es un asunto también de conversar con los Consejos Provinciales y Municipios que no están siendo consecuentes con la inversión. El mismo Estado, al poner una fórmula castigadora, que nos mide con la misma vara, cuando acá [en el sector rural] no tenemos impuestos, no tenemos tasas [como es el caso de los otros gobiernos locales]. O sea esa es la manera, hagámosle entender el señor Correa, que no entiende, que acá lo que viene, nosotros somos los magos, que si nos da USD. \$10 nosotros hacemos obras de USD. \$30. Y, todavía nos cae la Contraloría porque no se han respetado los procesos; o sea, esas cosas sí pienso que nos harían bien, hacerle entender a las dos partes que nuestro propósito, yo sé que tiene que actuar Contraloría porque si nos dan USD. \$10, tienen que aparecer los USD. \$10, pero si aparecen USD. \$30 no nos felicitan, pero sí nos juzgan en los procesos que hemos hecho. Es increíble” (Habitante de Pifo c. p. 2019).

Más adelante analizamos que, a pesar de las problemáticas de la ruralidad que se exponen en este estudio, su visibilización en los medios ha sido prácticamente nula, lo que nos lleva a pensar que, además de la deslegitimación que sufren los gobiernos parroquiales por parte de los otros niveles de gobierno, como se ha observado, la falta de difusión de las realidades de los GADPRs en los medios de comunicación puede ser otro de los factores que han contribuido a su deslegitimación en el campo político, donde su capacidad de actuar dentro del juego político se ve condicionada “no por la relación directa con los votantes sino con los otros miembros del campo” (Bourdieu 2001, 14). Y, como observamos, el resto de actores en el campo prácticamente anula a los gobiernos parroquiales, no sólo en el sentido de obligaciones presupuestarias, sino, en el sentido político.

Esta deslegitimación se percibe, no solamente, en el análisis de los medios de comunicación objeto de estudio, ni en las entrevistas realizadas, sino que, la pudimos observar también en las Actas de las distintas Instancias de Gobierno del CONAGOPARE, donde en varias ocasiones fue parte de la agenda institucional el tema del rechazo y desconocimiento por parte de autoridades nacionales a los miembros de los GADPRs.

Respecto a ello, el Presidente de Cumbayá opinó que: “El reconocimiento de parte de las instancias superiores, por así decirlo, Consejo Provincial, Concejo Metropolitano, ministerios... eso no ha ocurrido. Luego, el respeto también de las instancias superiores, por ejemplo, en el tema de [implementar] los Planes de Desarrollo [y Ordenamiento Territorial], nosotros tenemos un Plan de Desarrollo articulado, como dice la Ley; sin embargo, los municipios hacen y deshacen con el uso del suelo. Entonces, ¿qué sentido tiene que hagamos un plan de desarrollo, nos [esforcemos] trabajando, pensando qué queremos o cómo queremos que sea Cumbayá, por decirle, de aquí a los próximos 5 o 10 años, si viene el Municipio y me cambia ese uso del suelo, y le entrega, por ejemplo, para que suban a 10 pisos? Entonces, ¿de qué nos sirve la autonomía?” (Habitante de Cumbayá c. p. 2019).

En consecuencia de lo explicado, surge la tercera arista encontrada en las declaraciones de las autoridades, la cual nos traslada directamente al segundo tema instaurado en la agenda de los gobiernos parroquiales de Pichincha, –luego de los presupuestos y recursos que se vieron párrafos atrás–, y, de paso nos dirige al cuestionamiento referente a la existencia o no de una verdadera autonomía y descentralización en los gobiernos parroquiales. Ello, puesto que, la información observada hasta el momento apunta a la inexistencia de autonomía de los

GADPRs –en el sentido de estar en capacidad de gobernarse por sí mismos– que, indudablemente, va de la mano con el tema de la descentralización.

Pese a que, para el cumplimiento de las competencias establecidas en el COOTAD, esta Ley expresa la obligación de que se realicen las asignaciones necesarias a los gobiernos parroquiales, y en efecto, éstos reciben anualmente los recursos respectivos para acatar lo dispuesto, no tenemos necesidad de ahondar con mucha profundidad para darnos cuenta de que las competencias establecidas para los GADPRs son simplemente de gestión, planificación y coordinación, más no de ejecución, lo que nos revela que, una vez más, se recae en la preocupación inicial basada en que, a pesar de la legitimidad que alcanzaron los gobiernos parroquiales al ser reconocidos en la Constitución de 2008, como Gobiernos Autónomos Descentralizados, en la práctica dicha legitimación es meramente simbólica, pues los GADPRs no son autónomos en absoluto.

Para fortalecer esta conjetura, vamos a realizar un examen más profundo. Ahora que hemos visto que las competencias establecidas para los gobiernos parroquiales, les tienen en total dependencia de los otros niveles de gobierno, es oportuno preguntarse ¿de qué autonomía estamos hablando? Para hablar de ello, es necesario definir exactamente a qué se refiere el término autonomía y, de esa forma, contextualizar qué sucede con ella en este caso.

Según el Diccionario de la Lengua Española (DLE), autonomía es la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios” (DLE 2016), además, representa la “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”. En referencia a la autonomía de los gobiernos parroquiales, el Presidente del GADPR de Calacalí declaró: No tenemos una plena autonomía, nosotros seguimos siendo hasta el momento gestores. ¿Gestores por qué? Usted me pregunta en qué se ha centrado [la administración parroquial] y yo le digo, en los servicios básicos. Me he centrado en gestionar, en ir a golpear las puertas del Municipio [y decir]: “vea, necesitamos agua para este sector, vea necesitamos alcantarillado para tal sector”; vamos al Consejo Provincial: “vea, necesitamos maquinaria para arreglar los caminos vecinales”. ¿Si ve? Es gestión. No hay autonomía, y ¿por qué no hay autonomía?, porque no tenemos competencias, porque no tenemos presupuesto [...], entonces esas, yo pienso, en lo general, que son las realidades de la ruralidad (Habitante de Calacalí c. p. 2019).

Como observamos, en efecto, no existe autonomía en los gobiernos parroquiales, puesto que en la práctica éstos no tienen, para nada, órganos de gobierno ni decisión propios, y, aunque pudieran decidir de manera autónoma, son sometidos permanentemente a la aprobación o no de la transferencia de los recursos por parte del Gobierno Central, así como los gobiernos cantonales y provinciales. A más de ello, su capacidad de generar recursos es nula, por Ley, ya que únicamente los municipios y prefecturas, pueden definir medidas que les generen ingresos adicionales a las asignaciones provenientes del PGE, como por ejemplo, el cobro de impuestos o tasas para generar su propia liquidez.

La Presidenta del GADPR de Puenbo acotó que “la autonomía se debe demostrar, justamente en eso, en conseguir, en disponer, en generar los recursos y así mismo, ejecutar la competencias que [le] sean delegadas”; sin embargo, los gobiernos parroquiales se ven limitados tanto en cuanto a recursos, como a competencias. El Vocal del GADPR de Guayllabamba expresó, en este ámbito: “somos autónomos, pero sólo de nombre, nuestras competencias son limitadas, dependemos de los municipios. Los presupuestos... sé que si subieron, a comparación de los últimos cinco años, pero igual los tiempos cambian y las demandas son más”.

Por consiguiente, debido a la inexistencia de autonomía, la descentralización de los gobiernos parroquiales, concebida como la acción de “transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado” (DLE 2016), es asimismo, meramente ilusoria, todo ello se deduce por: la incapacidad de ejecución; las limitaciones establecidas legalmente en sus competencias, que les relegan únicamente a ser gestores, coordinadores o planificadores de las obras que requieren; y, en general, por las condiciones económicas, políticas y legales los imposibilitan a desarrollar acciones que aporten con mayor fuerza al territorio, para mitigar las condiciones de vida de sus poblaciones, doblegándolos a la espera de ser atendidos siempre por los entes superiores.

Ante ello, el Presidente del GADPR de Alangasí dijo: Y viene la parte fundamental: lo que necesitamos nosotros son los recursos, si los municipios desde el Estado nos entregarían a nosotros, que esa debería ser la lucha frontal del CONAGOPARE Nacional hacia la descentralización, que dice la propia Ley, administrativa y financiera. No la tenemos [...], no sé en qué parte de la ley, o en qué punto se encuentra todavía porque nosotros necesitamos urgentemente que se nos extiendan las competencias, si nosotros tenemos las competencias,

tenemos los recursos. ¿Cómo puede ser justo que el gobierno parroquial no tenga ningún tipo de competencia, sino arreglar, por ahí unos huequitos que se hicieron en las casas comunales y nada más. Entonces, yo pienso que el trabajo está ahí, el trabajo está latente para CONAGOPARE Nacional (Habitante de Alangasí c. p. 2019).

Como complemento, es importante destacar la reflexión del Presidente de Cutuglagua, quien afirma que el COOTAD constituye una Ley con una visión claramente municipalista. Esto se debe a que, las competencias de mayor relevancia son atribuidas a los municipios, así como la mayor cantidad de asignación económica de todos los gobiernos seccionales, con un total del 67%, del 21% total de los ingresos permanentes del PGE. Veamos la declaración: “El COOTAD es demasiado municipalita. Sí, yo digo [que] de las competencias de los gobiernos municipales, por lo bajo deberían entregarnos una a los gobiernos parroquiales, y una a los gobiernos provinciales, y ya un poco se generaría un equilibrio en cuanto a la situación municipalista con los [gobiernos] provinciales o con las juntas parroquiales. O, de pronto, dos [competencias] repartirlas a los gobiernos parroquiales y una a los gobiernos provinciales, para ir equilibrando fuerzas” (Habitante de Cutuglagua c. p. 2019).

La manera práctica, fue netamente simbólico, ya que, los gobiernos parroquiales, a pesar de recibir presupuesto propio, siguen siendo entes de gestión y no de ejecución. El solo con el hecho de que ejes tan básicos como el agua potable, alcantarillado y vialidad rural, sean obras que dependen al 100% de la inversión de municipios y prefecturas los sitúa en esta realidad. Debido a esta dependencia, de varios casos se conoce que, las autoridades de otros niveles de gobierno, incluso han tomado represalias políticas en contra de los líderes rurales, cuando éstos se expresan negativamente sobre autoridades municipales o provinciales exigiendo sus derechos.

Rápidamente veamos declaraciones que nos acercan a este argumento: “Si bien la lucha permanente del sector rural por la reivindicación de sus derechos y la exigencia de que se reconozca a las juntas parroquiales como los gobiernos más cercanos a la gente, desembocó en la aprobación de una normativa legal que les acepta como tales, este reconocimiento, analizado de Creo que hay temores, porque cuando un presidente quiere salir en procesos de apoyo de reformas a leyes, quienes más están interesados son aquellos que nos quieren dominar o nos han tenido dominados. Entonces, yo creo que es el miedo, porque si tú te vas en contra, [por ejemplo], de un prefecto, lo que inmediatamente te hace es cortar la ayuda para

el tema de maquinarias o de obras importantes; entonces, uno como es político, si te quedas sin eso, la ciudadanía también te quita el respaldo, porque dicen que no lograste eso [propuesto]” (Chilán c. p. 2019).

Estos argumentos demuestran cómo los presidentes de los gobiernos parroquiales se ven condicionados por los poderes hegemónicos, que tratan de anularlos en el campo político, entendiendo que éste se constituye como “un lugar en el cual cierto número de personas que cumplen las condiciones de acceso, juegan un juego particular del que los demás están excluidos”, por lo tanto “es importante saber que el universo político descansa sobre una exclusión, sobre un desposeimiento” (Bourdieu 2001, 12).

La propuesta teórica sobre el campo político de Pierre Bourdieu contribuye de gran manera al estudio de este caso, pues, considerando que en el campo político, al igual que en el campo religioso, existe una brecha entre profesionales y profanos, (Bourdieu 2001, 11) podemos argumentar que, en este caso, la exclusión es protagonizada por los presidentes de los gobiernos parroquiales rurales, que parecieran ser, ante los ojos del resto de autoridades nacionales y locales, los profanos que pretenden acceder al campo político, pero se ven permanentemente limitados por las relaciones de fuerza que se dan en el mismo.

Con esta dependencia que todavía persiste en los gobiernos parroquiales, donde intervienen diversos actores y fuerzas políticas, ellos se constituyen, en términos legales, como los eslabones más vulnerables de la cadena, y, hasta la fecha viven presiones políticas mediante principios de visión y división que tratan de fraccionar su sistema. Se demuestra, entonces, que “el universo político descansa sobre una exclusión, sobre un desposeimiento” (Bourdieu 2001, 12) del cual, hasta la fecha, siguen siendo víctimas estos gobiernos seccionales. “Nadie ve unidad por parte de los gobiernos parroquiales, y en ese aspecto, de eso también se han aprovechado las demás entidades, de que no ven esa fortaleza, sino que también nos han dividido, y en eso también, políticamente nos han dividido, porque tenemos marcados los grupitos donde estamos, y lamentablemente, nosotros como presidentes y presidentas de los gobiernos [parroquiales], no hemos asumido eso [...] no sé si, no podemos decir el juego, pero lo hemos aceptado, lamentablemente lo hemos aceptado de esta manera” (Habitante de Yaruquí c. p. 2019).

“En un campo, como el campo político (...) o cualquier otro campo, las conductas de los agentes están determinadas por su posición en la estructura de la relación de fuerzas característica de ese campo en el momento considerado” (Bourdieu 2001, 17). Tal como notamos con las declaraciones de la Presidenta de Yaruquí, esta autoridad reconoce a conciencia la posición o el papel que juegan los gobiernos parroquiales en campo político, en esa estructura de relación de fuerzas, y afirma que los representantes rurales han decidido aceptarlo de esa manera. Por tanto, la deslegitimación que se vive en los gobiernos parroquiales es permitida a conciencia y naturalizada por sus líderes.

Hasta el momento, tenemos claro que los gobiernos parroquiales son víctimas de la deslegitimación permanente de diversas autoridades. Sin embargo, llama la atención que ellos mismos subestiman la fuerza política que podrían llegar a ser, esto, solamente considerando que a la fecha, los habitantes del sector rural del Ecuador constituyen más de la tercera parte de la población nacional, lo cual representaría un capital simbólico fuerte, que les permitiría politizar sus demandas y cambiar las relaciones de fuerza en este espacio de disputa por el capital político. Una acotación interesante respecto al tema la realizó el Presidente del GADPR de Pifo: También la fuerza política que, en definitiva, somos [los gobiernos parroquiales]. Yo digo no partidista, porque aquí hay [gente] de distintos partidos políticos, pero sí la fuerza política que deberíamos ser para reclamar nuestros derechos, somos conformistas, si realmente, como le pusieron, la “Fuerza Rural”¹ sería tal, créame que nos escucharían y temblarían. Entonces, si quiere una apreciación, la primera es haber logrado la estructura legal, jurídica, del CONAGOPARE y, la debilidad es no tener quién nos organice, no tenemos el liderazgo (Habitante de Pifo c. p. 2019).

Con relación a la reducción del presupuesto que se hizo a los gobiernos autónomos para el año 2016, el Presidente del gobierno parroquial de Cutuglagua expresó: “Pienso que las juntas parroquiales todavía somos muy sanas, y puede llegar cualquier gente a decirnos “vean, ¿cómo les hizo esto que el Gobierno Nacional? Si yo fuera Presidente les voy a multiplicar por dos o por tres [el presupuesto], que no es mucha plata” con eso se ganarían cinco o cinco millones y medio de gente (...) pero ese análisis político no lo hacen, tal vez nosotros mismos

¹ Movimiento liderado por el Presidente Nacional del CONAGOPARE, que “se propone (...) captar democráticamente las instancias de poder del Estado que le permitan llevar a cabo sus políticas y planes de gobierno en beneficio de todos los habitantes de las zonas rurales y del país en general” (Fuerza Rural, 2016).

subestimamos el poder que tenemos, pero los otros también subestiman de lo que somos capaces” (Habitante de Cutuglagua c. p. 2019).

El Ex Presidente del CONAGOPARE, Ing. Carlos Chilán, prácticamente agrupa los dos testimonios anteriores, y explica desde un panorama más amplio y la visión macro, que pudo adquirir a partir de su trayectoria como Presidente Nacional:

Los presidentes nacionales que pasamos por la Institución, creo que todos, todos, y no me equivoco, hasta con el actual Presidente [del CONAGOPARE], hemos querido que nuestro sector rural tenga una relevancia política muy fuerte en el país. Nosotros sabemos lo que tenemos, pero lamentablemente, nos hemos dejado llevar por quienes, en su momento, nos gobiernan en el país. No estamos hablando de CONAGOPARE en sí, estamos hablando de instituciones externas a CONAGOPARE que impiden que nuestros presidentes, nuestros vocales, nuestros líderes comunitarios se puedan unir todos por una nación, porque saben lo que eso representaría, somos 5´600.000 habitantes en el sector rural y solo aglutinando a la mitad de ellos, nosotros podemos entrar a tener un fuerte poder político en la toma de decisiones del Estado. Si eso se lograra, el sector rural estuviera con mayor presupuesto, estuviéramos mucho mejor atendidos, la ciudad, por ende, ganaría, si nos organizamos en todos los sentidos, si el sector rural está bien, la ciudad estaría mucho mejor todavía de lo que está hasta ahora. Yo creo que esa conciencia todavía nos falta a la gente, asumir como un rol protagónico de quienes hacemos presidencia de gobiernos parroquiales, vocalías y secretarios tesoreros. Yo creo que ese poder es el que todavía no se ha podido visualizar (Chilán c. p. 2019).

Siendo los gobiernos parroquiales un gobierno de cercanía a la gente más aislada de las grandes ciudades, éstos se convierten en una especie de pequeños municipios que requieren mayor atención por parte de todos los niveles del Estado, o, de ser el caso, pensamos que urge analizar la posibilidad de que éstos puedan asumir nuevas competencias con presupuestos propios y mayor poder para ejecución, con lo que sea posible construir una verdadera descentralización y que puedan ser realmente autónomos, pues no se puede hablar de ambos términos cuando los GADPR todavía deben esperar la intervención de otros niveles de gobierno para minimizar sus índices de necesidades básicas insatisfechas.

El análisis precedente nos ha permitido identificar que las tres agendas más relevantes del sector rural de Pichincha entre 2010 y 2015 se centraron en: presupuestos, autonomía y

descentralización. A esto deben añadirse temáticas como: necesidad de promover reformas legales en favor de los gobiernos parroquiales; requerimiento de asistencia técnica y capacitación; y, el fortalecimiento político de los gobiernos parroquiales.

Brevemente procederemos a describir los argumentos que han facilitado las autoridades parroquiales para sustentar que los mencionados temas que han estado en la agenda de los GADPRs de Pichincha. En cuanto al cuarto tema mencionado, referente a la necesidad de promover reformas legales en favor de los gobiernos parroquiales, al igual que en los tres primeros temas expuestos, 7 (siete) autoridades, de un total de 8 (ocho) que fueron entrevistadas, coinciden que éste es un aspecto fundamental para la ruralidad. Si bien, cada uno de los participantes realizó propuestas diferentes, todas concordaron en la necesidad de analizar detenidamente ámbitos del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que hasta cierto punto, se han convertido en una camisa de fuerza para los representantes rurales.

Al momento de consultar a la Presidenta del GADPR de Puenbo sobre los temas más relevantes para el sector rural en los últimos cinco años, destacó la legitimidad obtenida con la aprobación del COOTAD y otros avances alcanzados con el mismo:

El COOTAD es nuestro código, donde se norma, se deroga la antigua Ley de Juntas Parroquiales, donde nosotros ya estamos como Gobiernos Autónomos. Sí, somos pequeños municipios que estamos gobernando en territorio. Entonces, el primero es, –con sus defectos, porque todo es perfectible–, el COOTAD, [que] tiene también algunas cositas que deberíamos sentarnos, desde el territorio hasta los señores asambleístas, a analizarlo con la debida profundidad, para hacer los correctivos que corresponden. Pero, eso igualmente, marcó un antes y un después de la organización política de este país (Habitante de Puenbo c. p. 2019).

En este sentido, los presidentes de Cumbayá, Alangasí y Calacalí admitieron que una de las grandes falencias de este Código se presenta en el artículo 66, que propone:

Art. 66.- Junta parroquial rural.- La junta parroquial rural es el órgano de gobierno de la parroquia rural. Estará integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. El segundo vocal más votado será el vicepresidente de la junta parroquial rural (COOTAD 2010, art. 66).

Realmente, el problema de este artículo radica en que las autoridades de los gobiernos parroquiales, son las únicas que, designadas por votación popular, no se eligen de acuerdo a una lista de binomios para presidente y vicepresidente, sino que, como cita el artículo, de todos los candidatos a vocales, quien tenga la mayor cantidad de votos presidirá la junta parroquial y, quienes le sigan en votación conformarán los cargos de vicepresidente y vocales, según corresponda. Esta situación, en muchos casos acarrea graves problemas de ingobernabilidad, como lo expuso el Presidente del GADPR de Calacalí: “No sé si este es un problema que nos pasa aquí en Pichincha, pero pienso que es a nivel nacional: ¿Cómo es que todavía se sigue permitiendo que se elijan vocales? Sí, vocales, y en orden de votación, incluso algunos por minoría, sin representar a nadie llegan al gobierno parroquial, todos aspiran a ser presidentes, toditos. Entonces, los señores vocales se convierten, en muchos casos, en enemigos a sueldo. [Esto] ya no puede seguir pasando, qué tal, le pongo un ejemplo más práctico, [que] para los alcaldes, haya una sola papeleta y diga: “bueno, aquí vamos a elegir alcalde, el más votado es el alcalde, [y] los otros que también quisieron ser alcaldes, se convertirían en concejales. ¿Usted cree que permiten gobernar? ¿Usted cree que van a permitir que haya institucionalidad? No la hay. Entonces, tiene que darse un trato un poco más equitativo, tiene que haber políticas de esa naturaleza, porque mire, el hecho de que no haya gobernabilidad en una institución es fatal (Habitante de Calacalí c. p. 2019).

Más adelante, cuando nos detengamos a analizar el contenido de intercambios público-políticos entre el CONAGOPARE y el Gobierno Nacional, se observará, con mayor detenimiento las acciones que ha emprendido la Institución ante esta demanda, que se presenta con gran frecuencia entre las autoridades parroquiales.

El quinto tema en agenda se refiere a la necesidad de capacitación y asistencia técnica que tienen los gobiernos parroquiales, ello se fundamenta en que, éstos constituyen los gobiernos seccionales que cuentan con la menor cantidad de recursos económicos, por lo que atraviesan, continuamente, un sinnúmero de limitaciones para la contratación de técnicos o especialistas con los que les sea posible desarrollar proyectos, o estudios de campo, para emprender nuevas obras o buscar financiamiento de otras entidades, ya sean gubernamentales o no gubernamentales y, de esa manera contribuir al desarrollo parroquial. En este punto coincidieron los presidentes de Cumbayá, Alangasí y Puenbo, por lo que, esta última Presidenta acotó: “Generar capacitación. La clave es generar conocimiento, porque si en el territorio rural del país hay un desconocimiento de un gran porcentaje de toda la información,

que es el pan de nuestra vida, entonces: ¿cómo pretendemos tomar soluciones, resolver sobre problemas que ni siquiera conocemos, ni conocemos cuáles son los instrumentos a los que podemos acceder en caso de...? (Habitante de Puenbo c. p. 2019).

Por último, el sexto tema en la agenda de los gobiernos parroquiales de Pichincha, recoge la necesidad de reivindicación del sector rural, a través del fortalecimiento político de los gobiernos parroquiales, como se mencionó párrafos atrás, considerando la fuerza política que este sector poblacional puede representar para exigir sus derechos. En este ámbito, el Presidente del GADPR de Cumbayá explicó: “Hay que reivindicar a las juntas en qué escenarios: a) en el escenario del trabajo como tal; b) en sus competencias; c) frente a los otros niveles de gobierno provincial y municipal. Sería una gran ayuda que este gremio [CONAGOPARE], por ejemplo, trabaje por el poder político que tiene, a través de las instancias que fueren, para conseguir que se transfieran las competencias mínimas necesarias a los gobiernos locales parroquiales” (Habitante de Cumbayá c. p. 2019).

Una vez que tenemos claras las agendas promovidas desde los gobiernos parroquiales de Pichincha, vamos a proceder con el análisis de su interacción con el siguiente actor de la comunicación política, que es, en este caso, el Gobierno Nacional.

3. Intercambio de contenidos público-políticos entre el CONAGOPARE y los gobiernos parroquiales de Pichincha

A partir de los hallazgos de campo, determinamos que el intercambio de contenidos entre el CONAGOPARE y los gobiernos parroquiales de Pichincha se da a través de: correo electrónico institucional; boletines informativos; redes sociales; reuniones en territorio y asambleas. Generalmente, estas dos últimas formas de interacción se dan, la primera, por pedido del presidente del gobierno parroquial, quien solicita al Presidente del CONAGOPARE su visita al territorio; y, la segunda, por convocatoria del Consejo Directivo Nacional del CONAGOPARE.

El Abg. Bolívar Armijos, Presidente del CONAGOPARE (2014-2019), nos ha explicado que, durante su administración, uno de los principales ejes se ha centrado en el intercambio directo no sólo con los presidentes de los gobiernos parroquiales, sino con los vocales, secretarios/as tesoreros/as y funcionarios de las juntas, con el fin de escuchar de primera mano los principales inconvenientes que se dan en territorio y definir conjuntamente acciones a seguir,

razón por la cual acotó que no sólo se ha apoyado en las convocatorias a asambleas nacionales, sino que también se han realizado asambleas provinciales: “Hemos realizado más allá de 40 o 50 asambleas en los dos años que llevo [en funciones], porque no solamente me he reunido con los CONAGOPARE Provinciales, sino que también me he reunido en juntas parroquiales que han pedido mi presencia. También hemos hecho algunos encuentros regionales de juntas parroquiales, para facilitar un poco el llegar a todos los sectores que no se alcanza, [ya que] para un Presidente es físicamente imposible llegar a los 822 gobiernos parroquiales (Presidente CONAGOPARE c. p. 2019).

A partir de estas declaraciones y una vez efectuado el cruce de información con las entrevistas realizadas a los presidentes parroquiales, hemos identificado dos aspectos relevantes para la investigación: el primero es que, comprobamos directamente cómo el proceso de comunicación política se constituye en un espacio de confrontación permanente de discursos, donde los actores buscan demostrar su legitimidad; y, el segundo, que prácticamente resulta del primero, es que corroboramos que, el campo político, es un campo en disputa. En adelante se podremos comprender el proceso de interacción entre el CONAGOPARE y los gobiernos parroquiales construido desde un espacio dinámico de disputa permanente, que permite develar la interdependencia que existe entre ambos actores, hasta cierto punto antagónicos, que unidos por vínculos inextricables tratan, cada uno, de controlar la interpretación política de determinadas situaciones.

Mientras el Presidente Nacional del CONAGOPARE calificó la relación que tienen los gobiernos parroquiales de Pichincha con la Institución como “buena y con procesos de aprendizaje en lo que tiene que ver con la parte organizativa institucional y política” (Presidente CONAGOPARE c. p. 2019), la Presidenta del GADPR de Yaruquí aseguró que la información que reciben del CONAGOPARE “es muy nula, hasta ahora nosotros no tenemos un informe de qué es lo que hace el CONAGOPARE Nacional. Lo único que nosotros tenemos conocimiento sí, es de las pocas reuniones que nosotros hemos tenido con CONAGOPARE Pichincha” (Habitante de Yaruquí c. p. 2019).

Asimismo, la Presidenta de Puembo expresó: “CONAGOPARE Nacional convoca una vez o dos veces al año a un informe general donde somos invitados [...] pero también hay falencias, no es una comunicación directa, porque tampoco nosotros podemos desgastar un espacio que tiene que ser utilizado únicamente para cuestiones de asuntos nacionales, porque tenemos la

instancia provincial, entonces debemos agotar la instancia de la provincia, para luego, si amerita, trasladar cualquier duda o propuesta [a la Nacional]” (c. p. 2019).

Con estos argumentos, se evidencia el rol articulador que juegan las asociaciones provinciales para llevar a territorio el mensaje sobre las acciones que realiza el ente nacional. En este caso, el CONAGOPARE Pichincha se convierte en un mediador encargado de difundir a los gobiernos parroquiales de la provincia, tanto el accionar del CONAGOPARE Nacional en favor de la representación política del sector, así como las resoluciones y decisiones tomadas por los 25 presidentes/as miembros del Consejo Directivo Nacional. Adicionalmente, la instancia provincial, se convierte en un actor clave que permite filtrar la información que va desde los gobiernos parroquiales hacia el CONAGOPARE y viceversa. Armijos, en este aspecto, explicó claramente que:

Las asociaciones provinciales deben dar una atención mucho más focalizada a las parroquias y también traer esas impresiones, esas necesidades que les expresan en territorio, al seno nacional, para nosotros, desde aquí, determinar las políticas de las necesidades que nos traen desde el territorio. Las organizaciones provinciales son nuestros oídos, nuestros brazos ejecutores en cada una de las provincias; pero, sí hace falta un poquito más de empoderamiento, tanto de la nacional, como de los presidentes provinciales (Presidente CONAGOPARE c. p. 2019).

Podemos reconocer que en el proceso de comunicación política de la Institución con sus representados, las instancias asociativas provinciales juegan, como se ha dicho, un papel trascendental. No obstante, como dijo Armijos, existen una serie de falencias en el proceso de comunicación entre el CONAGOPARE y los gobiernos parroquiales, que parecieran resultado de una inadecuada difusión de información, referente a la gestión que realiza la Institución, por parte de las autoridades provinciales, lo cual ha desembocado en el desconocimiento que tienen las autoridades rurales sobre la gestión que lleva a cabo el CONAGOPARE Nacional para representar las agendas de la ruralidad.

En virtud de ello, se muestran los siguientes testimonios para ejemplificar esta situación:

Prácticamente las parroquias no han trabajado directamente con el CONAGOPARE Nacional, más se ha trabajado con el CONAGOPARE Provincial; y, el CONAGOPARE Provincial lleva nuestras exigencias, pero no se ha visto, no se ha sentido que estén trabajando en ese [ámbito],

que estén fomentando las necesidades que queremos en la parroquia (Entrevista Guayllabamba). No he estado de cerca en los temas que impulsa el CONAGOPARE, porque yo tengo una severa resistencia con estos directivos, porque se desnaturalizan en el rol que ellos tienen. El rol del CONAGOPARE no es promover arborización, proyectos de reforestación, este no es el rol del CONAGOPARE. Su verdadero rol es representarnos en aquellas visiones, misiones y objetivos que tenemos como parroquias rurales en la actualidad. Las luchas nuestras son por ejemplo presupuestarias. ¿Qué ha hecho el CONAGOPARE para que los assembleístas rurales nuestros propongan siquiera un proyecto de ley para que se descentralice, se desconcentren las administraciones, y se les dé, por ejemplo, a las juntas la facultad de cobrar una patente, de tener recursos propios, de ser autosuficientes (Habitante de Cumbayá c. p. 2019).

La mediación de las asociaciones provinciales en el proceso de comunicación puede conllevar a una difusión inadecuada (políticamente), parcial, o tergiversada de la información que se dirige desde el ente nacional hacia los gobiernos parroquiales, ya que, como vimos en las expresiones de los presidentes parroquiales, existe un alto nivel de desconocimiento, por un lado, de las funciones que cumple el CONAGOPARE; y, por otro, de las formas en que las asociaciones provinciales están priorizando las demandas de los gobiernos parroquiales para trasladarlas al ente nacional.

A pesar de que el presidente de Cumbayá afirmó que el rol de la Institución no es arborizar –refiriéndose al Plan Nacional de Restauración Forestal, que es uno de los hitos de estudio de esta tesis–, podemos decir que este Presidente desconoce que la misión especificada en el Estatuto del CONAGOPARE, le exige a este órgano promover el fortalecimiento de los GADPRs a través de la “ejecución de programas y proyectos de capacitación y formación, de turismo comunitario, de desarrollo económico, las artes, la cultura y el deporte, en beneficio del sector rural” (Estatuto CONAGOPARE 2014, art. 4).

En este caso pues, el Plan Nacional de Restauración Forestal constituyó, como analizamos en el Capítulo 2, un hito para el desarrollo económico (por los ingresos recibidos) y social (por la contratación de mano de obra rural para su implementación) para los gobiernos parroquiales que se beneficiaron del mismo; sin embargo, se evidencia que la falta de conocimiento respecto a las funciones que cumple, y acciones que realiza el CONAGOPARE podrían ser la causa de la resistencia que se da desde varias autoridades parroquiales hacia la Institución, ya que, posiblemente éstas perciben que el ente nacional no representa sus agendas.

Al mismo tiempo, el rol intermediario de las asociaciones provinciales, podría constituir, sino es el principal, uno de los principales obstáculos para la construcción de una articulación política entre el CONAGOPARE Nacional y sus representados, para estructurar una cadena de equivalencias, centrada en las demandas rurales. Es menester acotar que, estas apreciaciones sobre la articulación se analizan desde el postulado teórico de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, que la conciben como: “La construcción de puntos nodales que fijan parcialmente el sentido; y el carácter parcial de esa fijación procede de la apertura de lo social, resultante a su vez del constante desbordamiento de todo discurso por la infinitud del campo de la discursividad” (Laclau y Mouffe 2004, 154).

Visto desde esta perspectiva, la falta de articulación directa entre el CONAGOPARE y los gobiernos parroquiales puede generar, hasta cierto punto, conflictos de intereses y, en ocasiones, insatisfacciones con relación a las decisiones tomadas por el Directorio Nacional del CONAGOPARE. Esto nos lleva a pensar en una hipótesis basada en que los órganos provinciales únicamente informan sobre el accionar del CONAGOPARE y no lo socializan, es decir, que se da una comunicación unidireccional, en la que no existe retroalimentación; o, a su vez, podría suceder que, las demandas que se recogen en territorio no son trasladadas oportunamente al órgano nacional.

De igual manera, otra posibilidad, se basa en que, eventualmente, los esfuerzos realizados por la Dirección de Comunicación del CONAGOPARE para promover la interacción de la Institución con los gobiernos parroquiales de Pichincha, pueden no haber sido suficientes para desarrollar objetivos comunicacionales que permitan posicionar al organismo y fortalecer las relaciones con sus representados. Por tal motivo, en este sentido, el problema de la falta de articulación no recaería, entonces, únicamente en las instancias provinciales, sino también en la falta de iniciativa del CONAGOPARE Nacional para llevar a territorio las acciones que se emprenden e incentivar una articulación directa con los gobiernos parroquiales.

En cualquiera de los dos casos expuestos, estas fracturas en el proceso comunicativo pueden producir un sentimiento de exclusión por parte de los gobiernos parroquiales en el proceso articulador, básico para acumulación de significantes vacíos, mediante los cuales sea posible construir una representación solvente, en base a las demandas comunes de estos grupos sociales. El Presidente de Cutuglagua afirmó: “Con el CONAGOPARE Pichincha sí tenemos una relación más continua y fluida, creo que de igual manera tiene que pasar en todas las

provincias, porque tenemos primero esta asociación provincial, y luego ésta nos enlaza con la nacional. Eso puede generar una situación de ruptura por la falta de articulación hacia la nacional, porque la nacional sería la que define la política pública del sector rural y de una manera más potente. La situación es compleja, definitivamente es nula, el gobierno parroquial con el CONAGOPARE, al menos, hablo yo por Calacalí, es sumamente complicado, o sea no se tiene esa interrelación, definitivamente no hay representación ahí (Habitante de Calacalí c. p. 2019).

Vamos a analizar las declaraciones del Presidente de Cutuglagua, que coincide con lo expuesto párrafos atrás con la Presidenta de Puenbo, es menester aclarar que el CONAGOPARE Nacional es un ente que se encarga de representar cuestiones nacionales, su misión implica representar los intereses de los 822 gobiernos parroquiales rurales, es decir, representa las agendas comunes de los sectores rurales de las 24 provincias del Ecuador. Por tanto, se precisa que, para representar los temas locales se constituyeron, justamente, las asociaciones provinciales, de manera que éstas puedan dar soporte en cada uno de sus territorios.

Para entender de qué manera se priorizan las demandas de los gobiernos parroquiales en el CONAGOPARE, el Ing. Carlos Chilán nos explicó, mediante un ejemplo, que este proceso se da en el Consejo Directivo Nacional, de la siguiente manera: “Si la provincia X me dice que tiene problemas, [por ejemplo] con la prefectura, entonces, lo que nosotros hacemos es lanzar [como propuesta ante el Directorio] si lo que le está pasando a una provincia X es igual a una o varias provincias. Entonces, vemos que, si los compañeros empiezan a decir que les está pasando lo mismo, y por ejemplo, la Competencia de Riego [ejercida por la prefectura] tuvo sus recursos para la provincia X, y en la otra provincia no han llegado esos recursos, cuando por ley está llegando a todos, entonces, ahí ya hay un problema. Ahí ya empezamos a analizar que son problemas de todos, o que si no lo es, en este momento, para la provincia de Morona Santiago, [por ejemplo], lo va a ser en uno o dos meses, entonces, ya se vuelve un problema para todos. Entonces, todos sacamos las conclusiones, de acuerdo a lo que nos vaya diciendo la experiencia del problema planteado (...). Cosas como esas y las interpretaciones de las leyes dentro de cada uno de los sectores, también son temas nacionales, entonces, tienen que ser tratadas [por el Directorio] (Ex Presidente CONAGOPARE c. p. 2019).

Antes de continuar, se debe resaltar que en la afirmación del Ing. Carlos Chilán, se evidencia que, así como las agendas de los gobiernos parroquiales de Pichincha se constituyen desde el ámbito experiencial, el mismo proceso se da en la agenda del CONAGOPARE, que surge, precisamente, de esas experiencias que viven a diario los gobiernos parroquiales, por lo que, de acuerdo a la jerarquización que se dé a cada una de las temáticas en las provincias, existe mayor o menor posibilidad de que éstas sean tomadas en cuenta por el CONAGOPARE Nacional, en el Directorio, como una de las agendas por las cuales debe trabajar. Visiblemente lo explica el Ing. Chilán, por ejemplo, si para X provincia el tema del cumplimiento de la Competencia de Riego, por parte de la prefectura, es de suma relevancia, y para la provincia Z, también lo es, y lo mismo ocurre en otras provincias, existe mayor posibilidad de que estas agendas entren a ser tratadas en los debates del Consejo Directivo Nacional, para que sean representadas por el CONAGOPARE.

De vuelta a la interpretación de resultados. En segunda instancia, retomando las aseveraciones del Presidente del GADPR de Calacalí, se muestra de forma explícita el descontento de esta autoridad con respecto a la relación o interacción que tiene su gobierno parroquial con el CONAGOPARE Nacional. Su explicación, así como las declaraciones del Presidente de Cutuglagua, permiten ilustrar la forma en que la intervención de distintos actores, –en este caso el CONAGOPARE Provincial–, condicionan el intercambio discursivo entre los GADPRs de Pichincha y el CONAGOPARE Nacional y, por tanto, el mismo proceso de comunicación política.

Con esto señalamos de forma manifiesta que, ciertamente, cada actor del proceso de comunicación política constituye un sistema y, por tanto, se ve condicionado por una serie de factores del entorno, ya sean culturales, sociales, económicos, políticos, etc., por lo que, cada uno de estos condicionamientos promueve o limita la interacción entre el CONAGOPARE y los GADPRs.

Afirmamos, de esta manera, que las fallas de comunicación que se dan en el sistema de interacción entre los gobiernos parroquiales de Pichincha, –en este caso, en calidad de sistema ciudadano y, para el efecto, destinatario de la comunicación–, y el CONAGOPARE Nacional, pueden impedir que el intercambio de contenidos público-políticos entre ambos genere, finalmente, en una articulación que busque posicionar las agendas del sector rural; y,

consecuentemente, puede influir directamente en el resultado final del ejercicio de representación de la Institución, lo cual analiza en el siguiente capítulo.

Las acotaciones precedentes han permitido detallar cómo se dan los intercambios entre los gobiernos parroquiales y el CONAGOPARE, con la intervención de las instancias desconcentradas provinciales, en calidad de mediadoras. Para complementar la información, veremos cómo se produce el intercambio de contenidos, de forma directa, entre ambos actores, proceso que se desarrolla, principalmente, a través de reuniones regionales, provinciales o asambleas nacionales. A lo largo de este análisis ilustraremos, a través de un caso real, la premisa propuesta anteriormente, que evidencia al campo político, en términos bourdianos, como un campo en permanente disputa.

A pesar de que, generalmente, son pocos los espacios de interacción entre el CONAGOPARE y los gobiernos parroquiales, ya que, como afirmó Armijos, para un Presidente Nacional de GADPRs es físicamente imposible visitar las 822 juntas parroquiales, la Institución recurre, de acuerdo a sus posibilidades, a convocar a reuniones o asambleas nacionales –entendidas, tanto desde la perspectiva de Bernard Manin, como desde los Estatutos del CONAGOPARE, como el órgano máximo de gobierno– para socializar sus mociones e interactuar con sus representados, así como promover acciones políticas en busca de mejorar las condiciones de vida del sector rural.

Dentro de este marco, según informó el Ing. Carlos Chilán, durante su período de gestión, las convocatorias a asambleas nacionales se realizaron “en base a la realidad política que pasaba, en el tema de reformas de leyes que nos beneficiaban y otras que, en su momento, nos perjudicaban” (Ex Presidente CONAGOPARE c. p. 2019). En cuanto al período del Abg. Bolívar Armijos, éste explicó que, entre 2014 y 2015 se convocó a tres asambleas nacionales: “La primera, fue por el cambio de mando del Presidente saliente [del CONAGOPARE] con el Presidente actual, donde expliqué mi propuesta de lo que iba a ser mi gobierno. La segunda, fue para el Proyecto de Reforestación, donde se hizo la entrega oficial del Récord Guinness en reforestación a los gobiernos parroquiales; y, la tercera fue el apoyo a la democracia del país, porque se quería desestabilizar el régimen democrático del Ecuador, como gobiernos parroquiales jugamos un papel muy importante” (Presidente CONAGOPARE c. p. 2019). De los presidentes de gobiernos parroquiales entrevistados, todos aseguraron haber asistido al menos a una de las asambleas convocadas por el CONAGOPARE entre 2010 y 2015; empero,

más allá de saber si los GADPRs participaron o no en las asambleas, es importante reconocer cómo han sido estos espacios de interacción.

Como hemos expuesto, al ser el CONAGOPARE un ente nacional, los espacios para el desarrollo de asambleas deben tratar específicamente temas de interés común de los GADPRs. Sin embargo, durante las entrevistas realizadas, percibimos cierto rechazo por parte de las autoridades rurales hacia este tipo de actos; así pues, los presidentes de Pifo, Puenbo y Cumbayá coincidieron en que desde el CONAGOPARE se les convoca a asambleas con un determinado objetivo, y una vez que asisten a la convocatoria, se enteran que los fines de la asamblea son otros, a criterio de ellos, generalmente políticos. Veamos ejemplos de ello: “Yo participé una sola vez [en actos del CONAGOPARE] y no me dio la más remota gana de hablar, porque le veía en esa posición a nuestro presidente Bolívar Armijos, que él quería escalar, escalar, escalar y llegar a un objetivo político de gobierno. A lo mejor es un interés muy normal, o está en nosotros siempre ser progresistas, irnos hacia arriba, pero siempre esta ambición de llegar a un puesto sería para representar de una buena manera. Hasta lo entendería, pero no es así, se notan acciones desde que el hombre [Bolívar Armijos] las crea, las promociona, las promueve y usted siente la intención, y por eso es que me prometí nunca más asistir a una reunión de ellos. [...] Entonces vienen y te cuentan que te invitamos a la asamblea, por algún asunto, por decir algo, del Banco del Estado, y resulta que terminamos firmando un apoyo a cualquier cosa. Entonces, siempre es esa falta de respeto, no sé quién es puntualmente responsable, pero, personalmente, pienso que es un proceso de falta de respeto de ida y vuelta (Habitante de Puenbo c. p. 2019).

Aunque este tema será analizado con mayor profundidad en el siguiente capítulo, empezamos a ver claramente dos aristas. La primera, se basa en el segundo principio del gobierno representativo propuesto por Bernard Manin, sobre el margen de dependencia que conservan los representantes, en sus iniciativas, con relación a los gobernados; y, la segunda, remite a las maneras en que esta confrontación de discursos antagónicos se relaciona directamente con la representación política que ejerce el CONAGOPARE sobre los intereses de los gobiernos parroquiales de Pichincha, por lo que, se puede acotar a los testimonios presentados que:

La producción de ideas sobre el mundo social se encuentra en realidad siempre subordinada a la lógica de la conquista del poder, que es la de la movilización de las mayorías. De aquí resulta que las propuestas elaboradas de “la representación legítima” son sometidas a aprobación por

profesionales capaces de manipular al grupo, para ello se usan el meeting y las asambleas, para hacer aprobar mociones, sin hablar de los procedimientos que controlan la producción del grupo (Bourdieu 2001, 78)

Básicamente, argumentamos que las asambleas convocadas se pueden constituir como instrumentos para legitimar en el campo político la representación que ejerce el CONAGOPARE de los gobiernos parroquiales. Según argumentó el Presidente del GADPR de Calacalí, para realizar este tipo de convocatorias, no se ha dado una política integradora y responsable que llame a todos quienes conforman los gobiernos parroquiales “para buscar alternativas, buscar soluciones a los problemas rurales que son bien complicadísimos. Pero más [allá de la] presencia no pasa más nada, entonces hemos participado muy poco también en ese tema” (Habitante de Calacalí c. p. 2019).

Ahora bien, en términos de interacción entre estos actores, podría suceder que la falta de coordinación entre el ente nacional y los gobiernos seccionales sea, como se dijo previamente, el resultado de falencias en el rol que cumplen los gremios provinciales. Empero, de acuerdo a las declaraciones de los informantes, palpamos que existe cierto nivel de rechazo por parte de los gobiernos parroquiales de Pichincha, debido a propuestas de reformas o enmiendas presentadas desde el CONAGOPARE Nacional, como si hubiesen sido apoyadas por los 822 gobiernos parroquiales, cuando, según los presidentes indagados, dichas propuestas no fueron socializadas.

Por este motivo, se supone que esta impresión de rechazo podría ser coyuntural, puesto que, en los hallazgos de campo constatamos que los presidentes de Pichincha, que participaron en este estudio, estuvieron en desacuerdo con la propuesta de enmienda al artículo 252 del COOTAD, entregada por el CONAGOPARE Nacional a la Asamblea Nacional, para que los prefectos fueran electos exclusivamente por habitantes del sector rural. Vale contextualizar que la mencionada propuesta se entregó por parte del CONAGOPARE en el órgano Legislativo, considerando que las competencias de los Gobiernos Provinciales, como: vialidad, riego, y fomento de las actividades productivas y agropecuarias, se centran, básicamente en las zonas rurales; sin embargo, a decir del Abg. Bolívar Armijos, muchos de los prefectos se dedican a invertir estos recursos en las zonas urbanas (cuando éstas deben ser atendidas por los alcaldes), para ganar los votos de este segmento poblacional, que representa

la mayoría, por lo que dejan desatendidas a las zonas rurales del país (Ecuador Inmediato 2015).

Expresiones como: “después del problema que hubo con el 252, Pichincha estaba partida, eran unas cinco o siete parroquias [de 53 que tiene Pichincha] que estaban apoyándole a Bolívar [Armijos] y el resto, por decir, estaban del lado de la Prefectura” (Habitante de Cutuglagua c. p. 2019); o “prácticamente [ellos] han estado con un tema político del trabajo que quieren hacer una reforma al COOTAD, pero no ha habido una socialización a las parroquias y no está totalmente sustentado” (Guayllabamba), denotan que existe inconformismo ante la falta de socialización con los representados, lo cual daría a entender que la propuesta fue presentada solamente por los dirigentes, planteándola como si fuera común, así parecería que quienes lideran la Institución “encuentran en la libertad que les deja el monopolio de la producción y de la imposición de los *intereses políticos instituidos*, la posibilidad de imponer, como intereses de sus mandantes, sus intereses de mandatarios” (Bourdieu 2001, 69).

Entre tanto, al dialogar con Bolívar Armijos, Presidente del CONAGOPARE, sobre el sentimiento de inconformidad que expresaron los presidentes entrevistados, con respecto a la propuesta de enmienda constitucional, entregada por el CONAGOPARE como si hubiera sido socializada y presentada con el respaldo de los 822 GADPRs, cuando, a decir de los informantes, no fue así, la autoridad nacional manifestó: "El CONAGOPARE nunca hubiera tomado la decisión, si no hubiera sido resuelta y apoyada por su mayoría. Y todos los presidentes [provinciales] estuvieron de acuerdo en apoyar la propuesta de enmienda; lo hicimos en rueda de prensa, todos motivados, los 24 presidentes del Directorio [Nacional del CONAGOPARE]. (...) Lamentablemente, hace falta un poquito más de independencia de muchos presidentes de juntas parroquiales, que por su forma y su condición humilde, de venir del sector rural, y por la falta de recursos económicos, por querer sacar una obra de un alcalde o un prefecto, se desprenden de las decisiones y de los logros macros, que realmente son sustanciales y que perdurarán en el tiempo (Presidente CONAGOPARE c. p. 2019).

Nuevamente nos encontramos con situaciones que caracterizan a los gobiernos parroquiales como un sistema, donde los procesos políticos constituyen un flujo continuo y entrelazado de las diferentes conductas de los actores sociales que intervienen en el mismo (Easton 2001, 229), y que, además, es permeado por diversos factores del entorno político nacional, que

inciden directamente en su relación con el CONAGOPARE. Esta afirmación básicamente se acota, considerando que el 2016 (año en que se realizó la investigación de campo), constituye un año previo a elecciones de presidente y vicepresidente de la República, así como asambleístas y parlamentarios andinos, por lo que, se constituye como un año eminentemente político y, por tanto, hay *N* factores en el entorno, como intereses personales, sociales, políticos, etc. de todos los actores del campo político en juego, que, como apreciamos, inciden en el proceso dinámico de comunicación política.

Por lo expuesto, suponemos que esta percepción de las autoridades parroquiales podría ser únicamente coyuntural, puesto que, al contrario de las disputas por cambiar las relaciones de fuerza en el campo que se han dado durante la administración del Abg. Armijos, el Ing. Carlos Chilán, Ex Presidente del CONAGOPARE, resaltó que durante su gestión, por el contrario, existió gran apertura por parte de las juntas parroquiales, para la presentación de propuestas institucionales en busca de la exigencia de los derechos de la ciudadanía rural. Ante lo cual indicó: “Cuando hay una correlación importante entre los asociados y el ente asociativo nacional, en este caso, CONAGOPARE, se pueden lograr muchas cosas. Nosotros tuvimos algunas concentraciones muy fuertes, inclusive apoyamos al Estado en el tema del Yasuní ITT. Nos fuimos contra todo precepto político nacional contrario a esta situación, porque nosotros creemos que si hay recursos en el país y pueden ser utilizados para mejorar nuestro estilo de vida, y sobre todo al sector rural... ¿por qué no hacerlo? Entonces, nosotros apoyamos la iniciativa Yasuní ITT. O sea, cuando todo el mundo dejó afuera al Gobierno, de apoyarles, nosotros fuimos los únicos que salimos a las calles a respaldar eso, y de eso tenemos muchas pruebas. Entonces, las juntas parroquiales apoyaron la explotación del Yasuní ITT y creo que gracias a eso, el Banco del Estado también pudo tener recursos, para también, poderles apoyar a las juntas parroquiales. Yo creo que la unión, entre las juntas parroquiales y el ente asociativo nacional, fue muy fuerte, debe seguir siendo fuerte, porque es lo único que nos permite salir adelante” (Ex Presidente CONAGOPARE c. p. 2019).

Con los puntos abordados es posible observar de una forma muy ilustrativa –además de evidenciar a través de un caso real las teorías propuestas en el marco teórico de este estudio–, la forma en que la comunicación política radica en el intercambio de discursos contradictorios expresados en público sobre temas políticos, que en este caso se fundamentan en la búsqueda de la representación de las agendas de un determinado sector poblacional.

Mediante las declaraciones presentadas demostramos que los actores del proceso de comunicación se encuentran, ciertamente, unidos por una serie de vínculos que los asocian en una relación de interdependencia con respecto al otro actor en el campo político, y que, el contexto que condiciona la formación de los vínculos entre cada sistema (actor) se da en el ámbito de la representación política, donde los gobiernos parroquiales buscan ser representados por un órgano que luche por sus objetivos.

Los discursos antagónicos de los informantes –representados y representantes– que participaron en esta investigación reflejan la manera en que “la comunicación política interviene como una puesta en escena de los dueños del poder, asociada a un trabajo de legitimación de la autoridad” (Mercier 2012, 7), es así que hemos llegado a evidenciar una de las características de la comunicación política, basada en que cada actor del proceso de comunicación busca legitimar su discurso en medio de una confrontación permanente, donde cada cual interpreta la realidad desde perspectivas relacionadas con el ejercicio del poder.

En último término, lo expuesto en este análisis refleja la relevancia de la comunicación en la política, “no en el sentido de una desaparición de la confrontación, sino más bien en el sentido, de que dicha confrontación, propia de la política actual de nuestras democracias, se produzca bajo la forma comunicativa, es decir, reconociendo fijamente ‘al otro’” (Wolton 2012, 28).

Para contrastar la información analizada hasta el momento, en el siguiente punto observamos los esfuerzos que ha realizado el CONAGOPARE Nacional frente a las diferentes instancias del Gobierno Nacional, con el objeto de determinar cuáles son las principales temáticas que la Institución ha promovido ante el sistema político para representar las agendas de los gobiernos parroquiales de Pichincha.

4. Intercambio de contenidos público-políticos entre el CONAGOPARE y el Gobierno Nacional

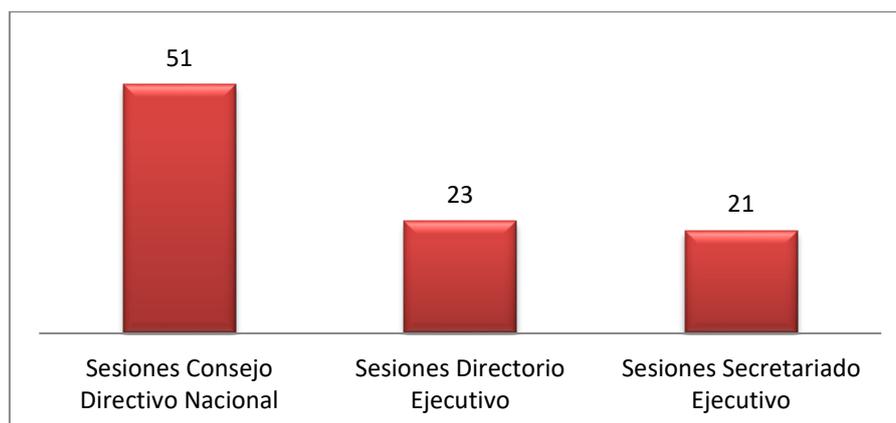
De acuerdo a la propuesta de Mazzoleni, la comunicación que activan los actores del sistema político es “de tipo institucional, siempre que sea expresión de las propias instituciones y no de las personas que desempeñan los cargos” (Mazzoleni 2010, 30). Considerando que el CONAGOPARE es una entidad asociativa, de carácter público, como lo establece su Estatuto, y creada por Ley, también forma parte del sistema político, como uno de los actores que está

inmerso en el mismo, siendo éste parte del gobierno periférico, que en este caso incluye municipios, prefecturas y gobiernos parroquiales; por lo que, en efecto, aplica que los intercambios producidos entre el Gobierno Nacional y el organismo de los gobiernos parroquiales es de tipo institucional.

Como referencia, se aclara que, para efectos del caso, se entiende a la Comunicación Institucional desde el concepto propuesto por Muriel y Rota, quienes la definen como “el sistema coordinador entre la institución y sus públicos que actúan para facilitar la consecución de los objetivos específicos de ambos y, a través de ello, contribuir al desarrollo nacional” (Muriel y Rota 1980, 31).

Para proceder a exponer nuestro análisis, cabe explicar que, con el afán de determinar la interacción entre el CONAGOPARE Nacional y el sistema político ecuatoriano, realizamos un análisis de las Actas de Sesiones Ordinarias y Extraordinarias de las principales instancias de gobierno de la entidad, que son: el Consejo Directivo Nacional, CDN, (2010- 2015); el Directorio Ejecutivo (2012-2013); y, el Secretariado Ejecutivo (2010-2011). Esta información se contrastó, además, con las entrevistas realizadas a los Presidentes Nacionales del CONAGOPARE de los períodos 2011-2014 y 2014-2019. El total de contenido analizado corresponde a 95 actas, que se dividieron según la instancia de gobierno, según lo indica la Figura 3.1.

Figura 3.1. Actas Sesiones Ordinarias y Extraordinarias CONAGOPARE 2010-2015



Fuente: CONAGOPARE Nacional

Vale mencionar que se consideró a las Actas de Sesiones correspondientes al período 2010-2015 como uno de los objetos de estudio, ya que éstas reflejan las principales agendas

impulsadas por los 24 presidentes provinciales de los gobiernos parroquiales, así como su presidente nacional, para representar las temáticas de interés para los gobiernos parroquiales, especialmente, en términos relativos a la relación con el Gobierno Nacional, y las resoluciones tomadas con respecto a las acciones políticas que se han promovido desde la Institución para la consecución de los hitos de estudio alusivos al presente trabajo.

En la Tabla 3.1. se puede observar con mayor detalle el número de actas que fueron analizadas de acuerdo a cada uno de los años que competen a este estudio.

Tabla 3.1. Número de Actas Sesiones Ordinarias y Extraordinarias CONAGOPARE por año.

Año	Número de Actas
2010	25
2011	15
2012	26
2013	17
2014	9
2015	3

Fuente: CONAGOPARE Nacional

Como se puede observar, entre los años 2010 y 2014 fue posible acceder al total de Actas aprobadas por el CDN del CONAGOPARE; sin embargo, con relación a las agendas del año 2015, únicamente se logró analizar tres actas, debido a temas internos del CONAGOPARE Nacional que impidieron la revisión de las mismas. Pese a ello, para determinar las temáticas instauradas por la Institución, la información fue complementada con la entrevista realizada al actual Presidente del CONAGOPARE, Abg. Bolívar Armijos.

Dentro de estos documentos de estudio determinamos que, en las 95 sesiones realizadas durante el período de estudio, en las instancias de gobierno del ente representativo de los gobiernos parroquiales, se abordaron treinta y tres temas específicos, que se explican brevemente a continuación:

1. Desarrollo de proyectos en beneficio del sector rural.- En este aspecto, uno de los proyectos que más destaca fue el realizado por la Institución para presentar ante el

- Consejo Nacional de Competencias la propuesta para que la Competencia de Vialidad Rural, que actualmente la ejercen las prefecturas, fuera transferida a los GADPRs.
2. Relaciones Institucionales.- Se refiere al desarrollo de reuniones con el Presidente o Vicepresidente de la República; ministros, viceministros, secretarios, subsecretarios o sus delegados; asambleístas; y, representantes de ONGs.
 3. Administrativos y financieros.- Corresponde a los temas relativos a la administración de la Institución, como: contrataciones, renunciaciones, despidos, autorización de gastos, etc.
 4. Jueces de paz.- Acercamientos entre el CONAGOPARE y el Consejo de la Judicatura para que los líderes de los gobiernos parroquiales participaran en la solución de conflictos que se presenten en el sector rural.
 5. Socializaciones en territorio.- Relacionadas con proyectos o propuestas de la Institución.
 6. Productos de comunicación institucional.- Página Web, periódico institucional, boletines informativos, etc.
 7. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.- Aprobación del COOTAD, desembolso de recursos y ejercicio de competencias de los gobiernos parroquiales.
 8. Rechazo y deslegitimación de autoridades del Gobierno Nacional.- Desconocimiento de la autoridad que ejercen los gobiernos parroquiales en territorio; terminación de convenios suscritos entre GADPRs y entidades gubernamentales de manera unilateral; incumplimiento de reuniones acordadas previamente entre autoridades gubernamentales y miembros de GADPRs
 9. Evaluación de movilizaciones, asambleas o convocatorias realizadas por el CONAGOPARE.
 10. Proyecto de Reforestación.- Implementación de un proyecto de restauración forestal a nivel nacional, a cargo de los gobiernos parroquiales.
 11. Capacitación.- Desarrollo de capacitaciones para los GADPRs
 12. Elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en los GADPRs
 13. Presupuesto Anual CONAGOPARE.- Aprobaciones o reformas al presupuesto institucional.
 14. Conectividad y dotación de Internet a los GADPRs- Convenio para reducir las brechas de acceso a las TIC en los gobiernos parroquiales.

15. Banco del Estado.- Gestiones realizadas para que los GADPRs accedieran como socios a este organismo financiero, así como facilidades para beneficiarse de créditos no reembolsables del mismo.
16. Convenio IAEN.- Acuerdo suscrito entre el CONAGOPARE y el Instituto de Altos Estudios Nacionales para fortalecer las capacidades administrativas y políticas de las autoridades rurales.
17. Convocatorias a Asamblea Nacional, eventos, congresos, reuniones y talleres.
18. Elecciones CONAJUPARE, CONAGOPARE y representantes ante entidades estatales.
19. Firma de Convenios.- Acuerdos suscritos por el CONAGOPARE con distintas entidades para beneficiar a los GADPRs
20. Reforma estatutos y normativas CONAJUPARE y CONAGOPARE.
21. Pago de dietas a autoridades provinciales.- Reconocimiento pecuniario a las autoridades provinciales de GADPRs por participar en directorios, reuniones, convocatorias, a las que son delegados en calidad de representantes.
22. Remuneraciones presidentes GADPRs.
23. Recursos económicos para los GADPRs.
24. Cooperación Internacional.- Gestiones realizadas para obtener recursos adicionales para la Institución y los gobiernos parroquiales.
25. Informes de gestión y evaluación de las autoridades.
26. Fortalecimiento institucional y asistencia técnica.- Desarrollo de actividades, entrega de recursos materiales o económicos, y/o gestión para mejorar las condiciones técnicas e institucionales de los gobiernos parroquiales en territorio.
27. Regalías petroleras para todos los gobiernos parroquiales.- Reuniones realizadas en diversas instancias para conseguir que la ruralidad pudiera beneficiarse económicamente de los excedentes petroleros.
28. Legalización de tierras rurales.
29. Resoluciones de apoyo.- Decisión unánime del CDN para apoyar determinados temas, generalmente, políticos.
30. Reformas legales.- Desarrollo y entrega de propuestas de reformas al COOTAD o Enmiendas a la Constitución para promover la autonomía y descentralización de los gobiernos parroquiales.

31. Propuesta de mejora salarial para secretarías/os tesoreras/os de los GADPRs
Acercamientos para desarrollar una tabla salarial justa para funcionarios que cumplan el rol de secretarías tesoreros en los gobiernos parroquiales.
32. Ley 010.- Gestiones para que los GADPRs amazónicos pudieran acceder al incremento que recibirían los gobiernos autónomos de la Amazonía correspondientes a las rentas petroleras.
33. Apoyo al Proyecto Yasuní ITT del Gobierno Nacional.

Según apreciamos en los datos presentados, las autoridades del CONAGOPARE tomaron en cuenta diversas temáticas entre 2010 y 2015, dentro de las cuales también se encuentran los hitos de estudio de esta tesis, que son: *a)* Aprobación del COOTAD, donde las juntas parroquiales recibieron un incremento en su presupuesto; *b)* Dotación de Internet para los gobiernos parroquiales a nivel nacional; *c)* Banco del Estado; y, *d)* Proyecto de Reforestación, que en 2015 desembocó en el Plan Nacional de Restauración Forestal.

Con respecto a lo conseguidos durante el período de administración del Ing. Chilán, consultamos sobre la relevancia que éstos tuvieron en el mejoramiento de la calidad de vida del sector rural al Ex Presidente, ante lo cual expuso: “Además de contribuir económicamente, socialmente, pasamos de ser juntas parroquiales, después del COOTAD, a ser gobiernos parroquiales, vemos que la autoestima de la gente ha sido bastante fuerte. Yo creo que, vale recalcar, lo que han hecho las otras administraciones, el tema de lograr que, en este momento, un presidente de parroquia se convierta en un consejero provincial, eso fue un logro que lo hizo la institución como tal, sin importar quién estuviera al frente; que una gente del sector rural pueda ser concejal de un cantón, o sea, yo creo que la estima es lo que más se ha podido lograr dentro del tema de gobiernos parroquiales en el país. (...) Ahora puedes ver parroquias que hace 10 o 15 años atrás, no [eran] nada de lo que son ahora. Tienen vías, tienen infraestructura, hay gente que trabaja en los infocentros, hay gente que trabaja (...) en el tema de los proyectos de reforestación. Yo creo que sí están, las juntas parroquiales, caminando por el sendero de crecer más; pero les falta, les falta mucho por crecer” (Entrevista Ex Presidente CONAGOPARE).

Con estas afirmaciones es posible comprender la visión desde la cual fueron impulsadas estas temáticas, que implica, no solamente el ámbito presupuestario, que representa el principal limitante para los gobiernos parroquiales, sino que, vincula también al aspecto social de los

gobiernos parroquiales, lo cual ha dado paso a mejorar significativamente las condiciones de vida del sector rural, a comparación de años anteriores. En este sentido, al consultar al Abg. Bolívar Armijos, sobre el hito relacionado con el Plan Nacional de Restauración Forestal, manifestó: “No solamente [se impulsó] por el tema de recursos. Consideramos que, nosotros que vivimos en el sector rural, que nacimos y crecimos ahí, nos hemos dado cuenta cómo (...) se han ido dañando todos los bosques primarios, talando los árboles, se están secando los ríos, la biodiversidad, la flora y la fauna. Entonces, preocupados por eso, reconocimos esta realidad y dijimos “vamos a recuperar esto”. A muchas personas no les importa el medio ambiente; no les importa que se sequen los ríos; no les interesa que desaparezca la flora y la fauna, a nosotros, que vivimos en el sector rural, si nos importa y lo tomamos más bien como una política social (...) sin esperar que esto fuera un proyecto que iba a causar la generación de fuentes de trabajo (Entrevista Presidente CONAGOPARE).

Esta aclaración permite comprender que, si bien, las principales demandas de los gobiernos parroquiales se han impulsado en búsqueda de mejores recursos económicos, la gestión realizada por la Institución, más allá de trabajar específicamente por incrementos presupuestarios, como se pudo ver en el testimonio del Abg. Armijos, se ha centrado en una labor integral, ya que, la entidad se preocupó, también, por cubrir demandas sociales que beneficiaran a los habitantes de las comunidades. Es menester resaltar que estos hitos de estudio se dieron, precisamente, en el momento político más oportuno para la consecución de las demandas rurales, ya que, con la aprobación del COOTAD, en el año 2010, la legitimidad obtenida por los gobiernos parroquiales, les abrió grandes espacios que, de haberse dado, mayor apertura y respeto a esta legitimidad, por parte de diversas instancias nacionales y locales, posiblemente, se pudo haber logrado mucho más de lo conseguido hasta el momento. Si analizamos los avances conseguidos por el CONAGOPARE desde la visión sistémica propuesta en el Capítulo 2, vemos cómo el ambiente intrasocial (económico, cultural, social,) y extrasocial (suprasistema, contexto internacional), influyó en el sistema político de forma directa para que se promuevan estos hitos en los gobiernos parroquiales. Ello, considerando, por un lado, la apertura política de varios representantes del Gobierno Nacional, así como la presión social ejercida por los habitantes del sector rural, lo cual dio paso, en aquel momento político, para constituirlos como gobiernos autónomos.

Es imperativo reconocer, en este punto, el papel que jugaron los líderes y fundadores del CONAJUPARE entre los años 2002, desde la creación de la entidad, y 2008, cuando se

consigue que las juntas parroquiales sean reconocidas en la Constitución de 2008, como Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esta legitimidad, no fue más que el resultado de la lucha social instaurada desde las comunidades rurales que clamaban por atención, hasta, finalmente, ser escuchadas. Con esto evidenciamos que “la conducta de los diversos sectores de la sociedad afecta lo que ocurre en la esfera política” (Easton 2001, 226).

A ello debemos añadir otros factores ambientales, como la estabilidad política, el crecimiento de la economía y el elevado precio internacional del petróleo, que al generar condiciones de bonanza presupuestaria en el país, permitieron, a su vez, crear escenarios favorables que confluyeron en los logros institucionales que tuvo el CONAGOPARE durante el período de estudio de este caso. “Con respecto al análisis de las agendas que ha manejado el CONAGOPARE, aparte de las Planteamos, en su momento, que las juntas parroquiales del país debían tener un proceso de elección diferente al que estamos llevando, es decir, que si un candidato quiere ser presidente, solo haya listas para presidentes, y otras listas para los vocales. Eso fue planteado. Lamentablemente, no fue acogido por la Asamblea [Nacional] porque nos manifestaron que para hacer eso se necesitaba reformar también la Constitución, se necesitaban un poco de cosas, y que eso sería un poco complicado. Es una de las partes que quizá les quedamos debiendo [a las juntas parroquiales] en la administración anterior. Y, ¿por qué lo hacíamos esto?, porque, lamentablemente, el primer año que llegan a la administración, siempre son los conflictos entre los vocales y el presidente, entonces, para acabar con eso, que vayan a votar [los ciudadanos] por los que quieran ser presidentes y que vayan a votar por quienes quieren ser vocales. Es decir, antes de las elecciones se tiene definido para qué puesto va y queríamos evitar eso” (Ex Presidente CONAGOPARE c. p. 2019).

Con esta declaración podemos ver los esfuerzos institucionales realizados para que se integre en la agenda del sistema político una de las principales preocupaciones que actualmente se presenta en los gobiernos parroquiales, como vimos en el ítem 3.2 de este Capítulo, el cual se basa en la necesidad de promover reformas legales en favor de los GADPRs, entre ellas, precisamente, la reforma al artículo 66 del COOTAD, para que las autoridades parroquiales sean electas por lista.

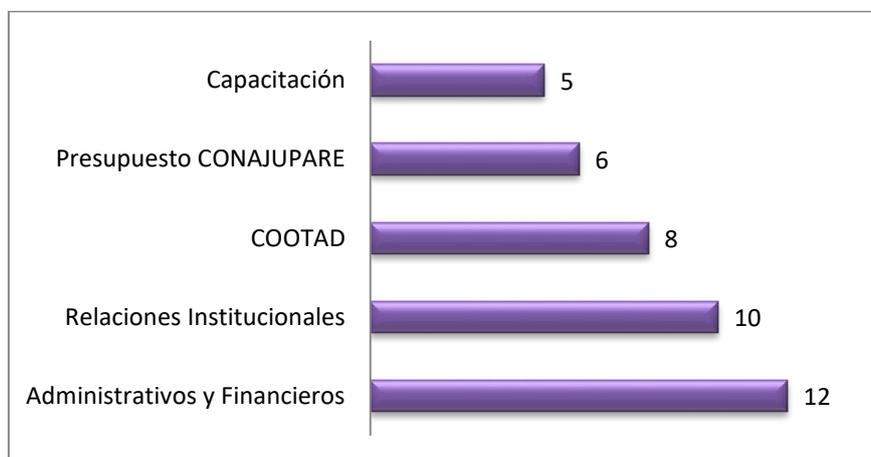
De modo similar, el Abg. Bolívar Armijos, aseguró que una de las principales banderas de lucha de su administración ha sido el posicionamiento de la ruralidad en el debate político nacional, por lo que, la Institución realizó la entrega de una serie de propuestas de enmiendas

legales, que según explicó buscan una verdadera autonomía y descentralización, por lo que afirmó: “Ruralidad es uno de los temas más importantes que hemos integrado en el debate político, sobre todo el desarrollo rural; el tema de proyectos de agua potable y alcantarillado; apoyo al sector campesino; mejorar competencias exclusivas y concurrentes para los gobiernos parroquiales; y, presupuesto equitativo y justo entre los gobiernos seccionales” (Presidente CONAGOPARE c. p. 2019).

Con el afán de ampliar la información obtenida en las entrevistas, así como, caracterizar las temáticas tomadas en cuenta por los líderes institucionales y las formas en que éstas fueron posicionadas hacia el Gobierno Nacional, llevamos a cabo un análisis cuantitativo a las 95 Actas de Sesiones, de acuerdo a cada uno de los años de estudio. Vale mencionar que, por lo general, las sesiones de Consejo Directivo tienen un tiempo de duración que oscila entre los 120 y los 180 minutos, por lo que, las mencionadas actas recogen los principales temas tratados de forma muy concisa.

A continuación, se exponen cada una de las temáticas tratadas en las figuras 3.2. a la 3.7.

Figura 3.2. Agendas CONAJUPARE-Gobierno Nacional 2010

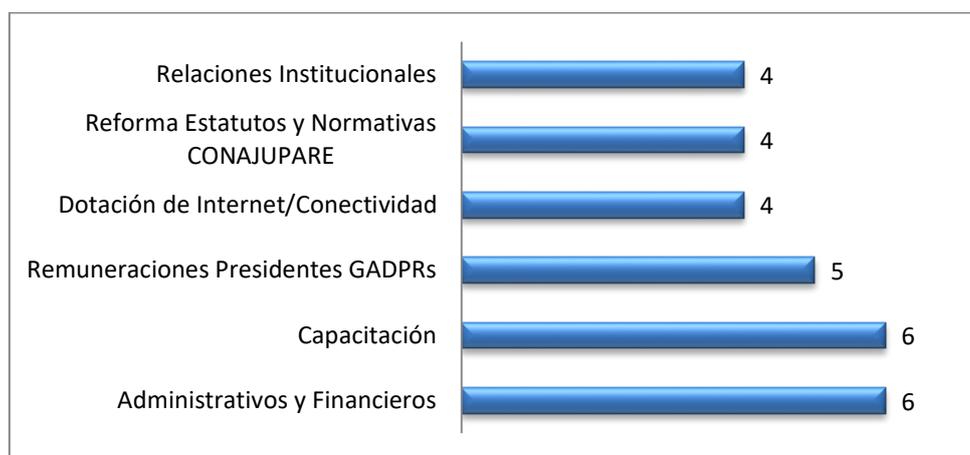


Fuente: CONAGOPARE Nacional

Como observamos, en el año 2010, donde se realizaron 25 sesiones, los principales temas tratados, en orden jerárquico, fueron: *a)* Administrativos y Financieros, se trataron en 12 ocasiones; *b)* Relaciones Institucionales, se socializaron en 10 reuniones, de ellas se destacan dos reuniones con el Presidente de la República, lo cual fue histórico, ya que era la primera vez que los líderes rurales podían expresar directamente al Mandatario las necesidades del

sector rural, lo cual le abrió a la Institución las puertas para acceder a otros ministerios y secretarías de Estado; *c)* COOTAD, se analizó en 8 sesiones, gracias a ello, en el mes de junio, se concretó una reunión con el Arq. Fernando Cordero, Ex Presidente de la Asamblea Nacional, encuentro que dio como resultado que el 4 de agosto de 2010 se realice el primer desembolso por USD. \$ 106.510.047,49 para los GADPRs; *d)* Presupuesto CONAJUPARE, en 6 reuniones; *e)* Capacitación, tratado en 5 sesiones, para promover el liderazgo de las autoridades rurales en territorio.

Figura 3.3. Agendas CONAJUPARE-Gobierno Nacional 2011

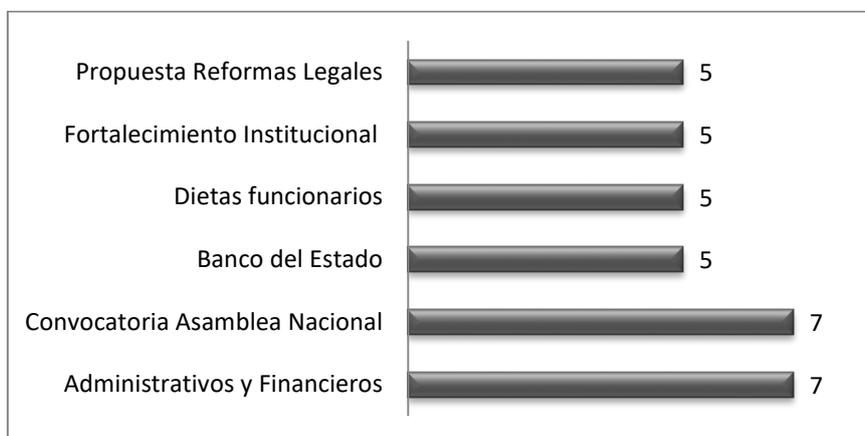


Fuente: CONAGOPARE Nacional

De un total de 15 sesiones realizadas en 2011, los temas de agenda fueron: *a)* en 6 ocasiones, Administrativos y Financieros; *b)* Capacitación, se abordó 6 veces, y se destaca que con esta agenda se dio inicio a la implementación de un convenio suscrito con el IAEN para capacitación en territorio, donde se presupuestó una inversión de USD. \$ 4.600.000,00 que generaría beneficios sociales largo plazo en los GADPRs –el proyecto final se entregó a la Mgs. Doris Solís, Ministra Coordinadora de la Política (2011), en el Directorio realizado el 15 de marzo de 2011. El presupuesto se programó para un lapso de tres años y se contempló capacitación en ejes como: político, gestión administrativa; gestión del territorio; negociación, cooperación internacional, entre otros–; *c)* Remuneraciones para los Presidentes de los GADPRs, se trató en 5 reuniones, para gestionar ante el Ministerio de Finanzas una remuneración justa para los presidentes parroquiales; *d)* Dotación de Internet, en 4 sesiones, y se destacan los primeros acercamientos con la Corporación Nacional de Telecomunicaciones y el Ministerio de Telecomunicaciones, para brindar las facilidades de acceso al Internet en los gobiernos parroquiales; *e)* Reforma a los Estatutos de la Institución, 4 veces; *y, f)*

Relaciones Institucionales, donde se destacan reuniones sostenidas con la Secretaría Nacional del Agua, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), y el Ministerio Coordinador de la Política.

Figura 3.4. Agendas CONAGOPARE-Gobierno Nacional 2012



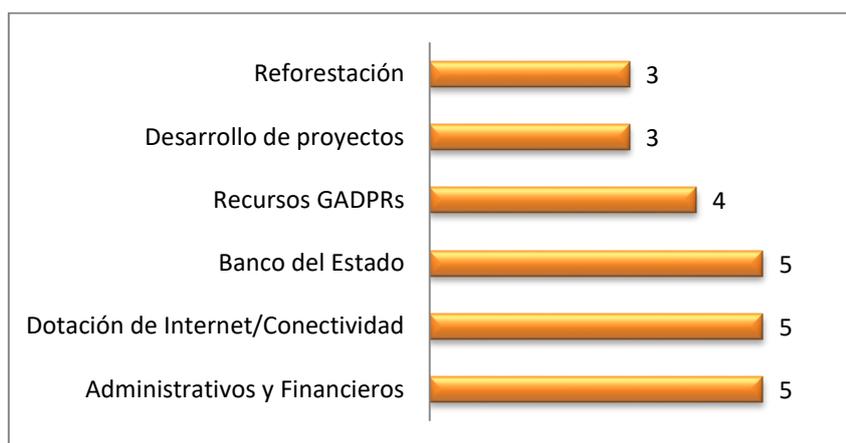
Fuente: CONAGOPARE Nacional

Durante el año 2012, seis fueron los temas promovidos desde el CONAGOPARE, éstos son: a) Administrativos y Financieros, en 7 ocasiones; b) Convocatoria a Asamblea Nacional de GADPRs, se planteó en 7 sesiones, es así que, se desarrollaron dos Asambleas, una, en el mes de marzo, que contó con la presencia del Presidente de la República; y la segunda, el 29 de noviembre de dicho año, a la que asistieron diversos ministros de Estado y asambleístas a quienes se les entregaron las siguientes propuestas:

- Reforma al art. 192 del COOTAD para que los recursos transferidos a los gobiernos parroquiales se incrementen del 6% al 12%.
- Reformas a la Ley 010 y creación de la Ley 01, para reasignación de recursos a los GADPRs de la Amazonía ecuatoriana.
- Legalización de tierras rurales con el MAGAP
- Transferencia de competencia de vialidad rural a los GADPRs
- Emergencias en caso de riesgos para GADPRs
- Conectividad y acceso a Internet para los GADPRs a nivel nacional
- Banco del Estado
- Reforestación

Adicionalmente, se trató: *c)* Banco del Estado, en 5 reuniones; *d)* Dietas a funcionarios, 5 veces; *e)* Fortalecimiento Institucional, en 5 reuniones, con lo cual se consiguió entregar desde el CONAGOPARE un total de USD. \$30.000,00 a cada una de las asociaciones provinciales de GADPRs para inversión en territorio²; *y, f)* Reformas Legales, se analizó 5 veces, con el afán de desarrollar las propuestas entregadas a la autoridades en las dos asambleas nacionales efectuadas.

Figura 3.5. Agendas CONAGOPARE-Gobierno Nacional 2013



Fuente: CONAGOPARE Nacional

De 17 sesiones de instancias de gobierno desarrolladas en 2013, los temas de agenda fueron: *a)* Administrativos y financieros, en 5 ocasiones; *b)* Dotación de Internet y Conectividad, 5 veces, se determinó una vez suscrito el convenio entre el CONAGOPARE, el Ministerio de Telecomunicaciones y la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, se instalaran 387 infocentros para los GADPRs, a fin de alcanzar los 815 gobiernos parroquiales del país. Según explica el acta del 26 de septiembre de 2013, se consiguió que el “MINTEL siga cubriendo estos costos hasta el 2017, estos gastos son los honorarios a los funcionarios que trabajan en los infocentros” (...) “cabe señalar que los costos de arriendo del local para el infocentro, corren por cuenta de los gobiernos parroquiales” (Acta CDN CONAGOPARE 2013); *c)* Banco del Estado, se trató 5 veces, y, con ello, se logró la aprobación de la Ley para que los GADPRs pasaran a ser accionistas de esta entidad; *d)* Recursos GADPRs, en 4 sesiones; *e)* Desarrollo de proyectos, se socializó 3 veces, y destaca el proyecto presentado por el CONAGOPARE ante el Consejo Nacional de Competencias para que se transfiera a los gobiernos parroquiales la Competencia de Vialidad Rural; *y, f)* Reforestación, se analizó 3

² CONAGOPARE (2012) Acta de Sesión Extraordinaria de Consejo Directivo Nacional. Enero 9.

veces, con lo cual se dieron los primeros pasos hacia la implementación de un proyecto nacional de reforestación en el sector rural.

Figura 3.6. Agendas CONAGOPARE-Gobierno Nacional 2014



Fuente: CONAGOPARE Nacional

En 2014 se promovieron desde el CONAGOPARE cinco temáticas, que son: *a)* Reformas al COOTAD y/o Enmiendas a la Constitución en 5 ocasiones. Con estas discusiones, se acordó presentar a la Asamblea Nacional una propuesta de Enmienda a la Constitución para que:

- Los Concejales Rurales sean designados de entre los presidentes de los gobiernos parroquiales rurales;
- Los/as prefectos/as sean elegidos por el sector rural, ello considerando que hoy en día, la mayor parte de las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales aterrizan en la ruralidad, para ello se tiene pensado una movilización para presentar esta reforma o enmienda por parte de los miembros del Consejo Directivo Nacional del CONAGOPARE, en el tiempo estimado de un mes aproximadamente.
- Replantear el aumento de presupuesto a los gobiernos parroquiales rurales.
(CONAGOPARE, Acta Sesión Extraordinaria de Consejo Directivo Nacional. Septiembre 16, 2014),

Los siguientes temas tratados fueron: *b)* Relaciones Institucionales, 2 veces, destaca la gestión realizada con la Secretaría Nacional de la Política, para mejorar los salarios de secretarios/as tesoreros/as de los GADPRs; *c)* Administrativos y financieros, en 2 ocasiones; *d)* Presupuesto CONAGOPARE, se socializó en 2 reuniones; y, *e)* Fortalecimiento Institucional y Asistencia Técnica, se abordó 2 veces.

Figura 3.7. Agendas CONAGOPARE-Gobierno Nacional 2015



Fuente: CONAGOPARE Nacional

Durante 2014, de un total de 9 reuniones de Consejo Directivo Nacional, las agendas tratadas por el CONAGOPARE se basaron en cinco temas, que son: *a)* Banco del Estado, se trató 6 veces, considerando que, con las utilidades de dicha entidad los gobiernos parroquiales tuvieron la posibilidad de invertir esos recursos en la ejecución de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; *b)* Reformas Legales, se analizó 2 veces, básicamente se siguieron promoviendo las propuestas de 2014, mediante la socialización en territorio; *c)* Administrativos y financieros, se discutieron en 2 reuniones; *d)* Desarrollo de proyectos, en 1 ocasión; *d)* Reforestación, 2 veces, para dar inicio a la Implementación del Plan Nacional de Restauración Forestal, con el Ministerio del Ambiente; y, *e)* Recursos GADPRs, se trató en una sesión.

Ahora que se han definido cuáles fueron los contenidos de interés público-político intercambiados entre el CONAGOPARE y el Gobierno Nacional, cada uno de los años de estudio, procederemos a unificar estos datos, para determinar cuáles han sido realmente las agendas promovidas por la Institución entre 2010 y 2015. Previo a presentar el análisis cuantitativo, es menester aclarar las maneras en las que se han agrupado estos datos, para mayor comprensión del lector.

En primer lugar, vale aclarar que, para los fines de este estudio, y un análisis más ampliado, se unificó la agenda referente a “Reformas Legales” con el tema “COOTAD”, ello, considerando que, básicamente las reformas legales planteadas por el CONAGOPARE se sustentan la búsqueda de una mayor autonomía, exigiendo el incremento de recursos e

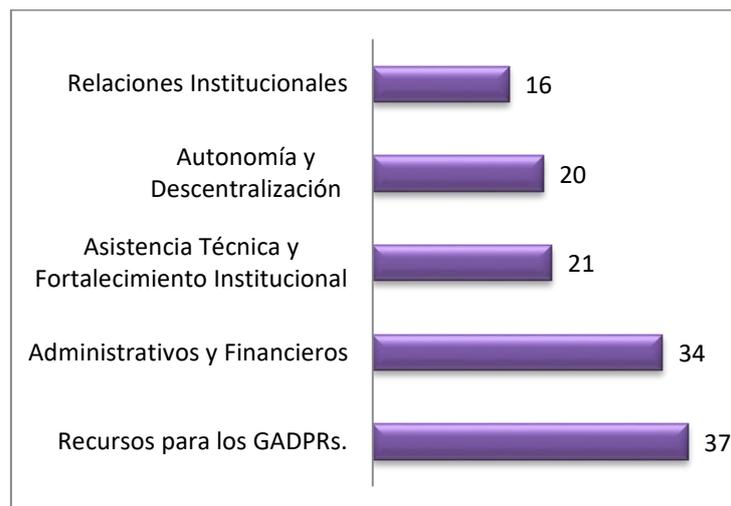
inversión en los gobiernos parroquiales, lo cual, a su vez, permitiría alcanzar una verdadera descentralización, de modo que a estos gobiernos seccionales les sea posible actuar en territorio, no solamente, como entes de gestión, sino también como ejecutores de sus propias obras. Por estos motivos, a la agrupación de ambas agendas se la ha denominado “Autonomía y Descentralización”.

De esta misma manera se procedió con las agendas referentes a “Recursos para los GADPRs” y tres de los hitos de estudio de esta tesis, que son: Dotación de Internet, Banco del Estado y Reforestación, ya que, como se explicó en el Capítulo I, todos los hitos analizados simbolizan desembolsos económicos realizados por el Gobierno Central para favorecer el desarrollo económico y social de los GADPRs.

Por último, la agenda “Fortalecimiento Institucional y Asistencia Técnica” se ha unificado a la agenda “Desarrollo de Proyectos”, considerando que ambas convergen en el fortalecimiento que trata de brindar la Institución a los gobiernos parroquiales en diferentes ámbitos.

A continuación, la figura 3.8 indica cuáles han sido los principales temas de intercambio de contenidos entre el CONAGOPARE y el Gobierno Nacional entre 2010 y 2015:

Figura 3.8. Agendas CONAGOPARE-Gobierno Nacional 2010 a 2015

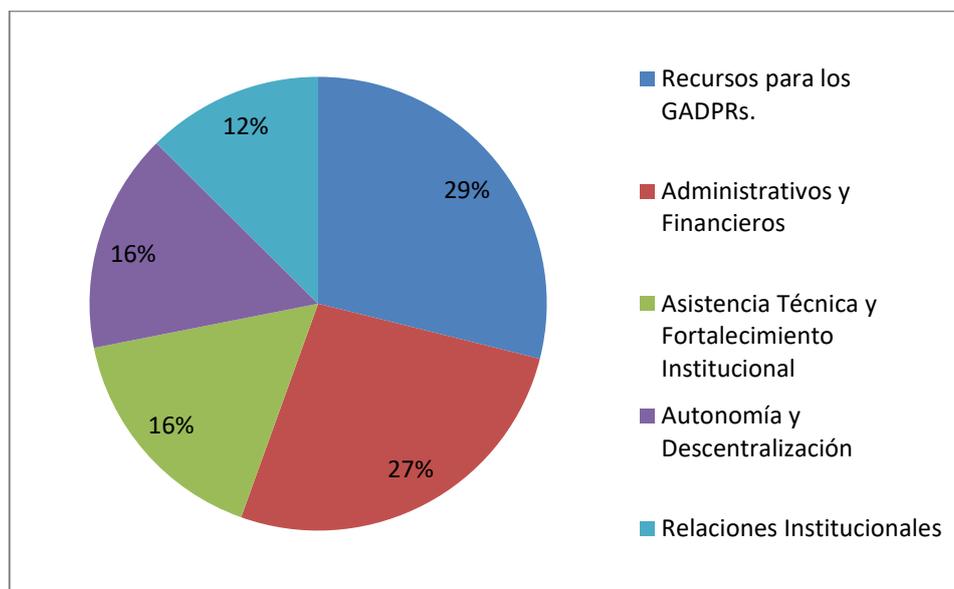


Fuente: CONAGOPARE Nacional

Se puede apreciar que, en orden jerárquico, las cinco agendas temáticas que se han potenciado en 95 sesiones de las instancias de gobierno del ente asociativo son: *a)* Recursos para los GADPRs, tema que fue tratado en 37 ocasiones; *b)* Administrativos y Financieros, se abordó en 34 sesiones; *c)* Asistencia Técnica y Fortalecimiento Institucional, se discutió 21 veces; *d)* Autonomía y Descentralización, fue socializado en 20 reuniones; y, *e)* Relaciones Institucionales, se dialogó en 16 directorios.

En términos porcentuales, del 100% de los temas tratados, el 29% corresponde a Recursos para los GADPRs; el 27% a Administrativos y Financieros; 16% a Asistencia Técnica y Fortalecimiento Institucional; 16% a Autonomía y Descentralización; y, el 12% Relaciones Institucionales.

Figura 3.9. Análisis porcentual de Agendas CONAGOPARE-Gobierno Nacional 2010 a 2015



Fuente: CONAGOPARE Nacional

Esta información nos permite llegar a la conclusión que, prácticamente, no existen diferencias entre las agendas del CONAGOPARE y las de los gobiernos parroquiales de Pichincha, puesto que, básicamente, la Institución se ha concentrado en trabajar por temas: **presupuestarios**, que corresponden al primer tema en la agenda de los gobiernos parroquiales; **autonomía y descentralización**, que implica, tanto estos dos temas, como la agenda relacionada con la **propuesta de reformas legales en favor de los gobiernos parroquiales**; y, **asistencia técnica y fortalecimiento institucional**.

Vemos que las agendas desplegadas, tanto por el CONAGOPARE, como por los gobiernos parroquiales se han centrado en los mismos temas. Sin embargo, para analizar si el último tema en la agenda de los gobiernos parroquiales de Pichincha, referente al **fortalecimiento político de los gobiernos parroquiales**, podemos remitirnos al testimonio expuesto por el Ing. Carlos Chilán, ya presentado previamente, donde explica la visión con la cual se pretende, desde el CONAGOPARE, impulsar un movimiento político que dé voz propia a la ruralidad ante las distintas instancias representativas, y, en palabras del Abg. Armijos, les permita desprenderse “de partidos políticos algunos, para tener un movimiento fuerte, propio, que nazca desde el sector rural con los líderes de las parroquias rurales del Ecuador y todos los líderes rurales” (Presidente CONAGOPARE c. p. 2019).

De este modo, podemos comprender que, indudablemente, el sistema ciudadano (gobiernos parroquiales) se convierte en un actor que se encuentra en el eje central “en torno al cual giran y se desarrollan las acciones e interacciones de los sujetos políticos” (Mazzoleni 2010, 230), y, por tanto, ambos actores –sistema político y sistema ciudadano– se encuentran en una situación de interdependencia, con ello, demostramos que “si los sistemas no estuvieran acoplados de algún modo, todos los aspectos de la conducta en una sociedad, identificables mediante el análisis serían independientes entre sí, situación a todas luces improbable” (Easton 2001, 227)

En el siguiente punto, nos detenemos a observar al sistema mediático, de modo que caractericemos los contenidos de interés público-político intercambiados entre el CONAGOPARE y los medios de comunicación, para determinar la incidencia del sistema mediático en el posicionamiento de temáticas relevantes para los gobiernos parroquiales de Pichincha.

5. Intercambio de contenidos público-políticos entre el CONAGOPARE y el Sistema Mediático

Para proceder a describir los contenidos intercambiados entre el CONAGOPARE y los medios de comunicación, debemos recordar que, la perspectiva desde la cual analizamos el proceso de comunicación política en este estudio es el Modelo “Propagandístico-Dialógico” de Comunicación Política propuesto por Mazzoleni. En este marco de discusión, “los medios de comunicación no son el espacio público, contribuyen a crearlo, son uno de los principales

motores, pero su activación viene a sumarse a la actuación dialógica de los otros dos actores (ciudadanos y políticos)” (Mazzoleni 2010, 26).

Según explica este autor, en el espacio público, la interacción entre el sistema político y el sistema ciudadano, produce un espacio comunicativo compartido; el intercambio entre los medios de comunicación y el sistema político, origina el espacio comunicativo, como tal; y, la relación entre el sistema mediático y la ciudadanía genera el espacio informativo. La cohesión de estos tres espacios comunicativos constituye “una red de intercambios de índole política, es decir, son **comunicación política**” (Mazzoleni 2010, 27).

Frente a este postulado, a fin de describir los contenidos de interés público-políticos compartidos entre el CONAGOPARE y el sistema mediático desarrollamos una investigación cuantitativa, que permitiera dar cuenta de la difusión o no de cada uno de los hitos de estudio, en dos periódicos de circulación nacional, que son: El Comercio y El Telégrafo, los cuales se eligieron considerando su cobertura nacional; además de su naturaleza jurídica contraria, puesto que, El Comercio es un medio de comunicación privado, y El Telégrafo es público. Esta separación nos permite determinar si la naturaleza jurídica del medio de comunicación influyó en la publicación de información relacionada con los hitos relevantes para los gobiernos parroquiales entre 2010 y 2015. Esto se aplicó sobre la base de las reflexiones que afirman que medios de comunicación “crean una demanda informativa que se corresponda con los objetivos primarios de toda empresa: producir, vender, obtener beneficios y mantenerse en el mercado” (Mazzoleni 2010, 196).

Cabe aclarar que, en el Ecuador los medios de comunicación públicos, en este caso El Telégrafo, se financian principalmente, según el Título V, Sección I, de la Ley Orgánica de Comunicación, con recursos provenientes del presupuesto general del Estado, así como de ingresos provenientes de la venta de publicidad a instituciones del sector público; ingresos derivados de la comercialización de sus productos comunicacionales; y/o recursos obtenidos de donaciones, patrocinios y cooperación (LOC 2013), por tanto, al igual que los medios de información privados, los públicos, también responden a unas determinadas lógicas de producción.

Por lo citado, inicialmente esperábamos que El Telégrafo hubiera sido el diario que brinde mayor cobertura a los hitos de estudio, pensando en su calidad de medio de comunicación

público, naturaleza que pudo haber influido en la difusión de noticias referentes a las maneras en las que el accionar del Gobierno Nacional contribuyó a mejorar la calidad de vida de los habitantes de los sectores rurales. Más adelante veremos si este supuesto se cumplió o no. Para los fines pertinentes, revisamos un total de 122 periódicos, que se determinaron, según la fecha en que se suscribió cada uno de los convenios que confluyeron en los hitos de estudio (Incremento de presupuesto para los gobiernos parroquiales a nivel nacional; Dotación de Internet para las parroquias rurales a nivel nacional; Acuerdo para que los gobiernos parroquiales accedan a créditos directos del Banco del Estado; Plan Nacional de Restauración Forestal). A partir del número de diarios tomados en cuenta, estipulamos que esta muestra sería suficiente para aportar resultados veraces a la investigación.

Una vez delimitado el universo de estudio, procedimos a analizar un total de 15 (quince) ediciones de cada uno de los diarios, por cada hito de estudio, es decir, un total de 30 (treinta) periódicos por cada hito. Como se indicamos anteriormente, las fechas indagadas implican un período que incluye la fecha en que se suscribió cada convenio y, las ediciones impresas 7 (siete) días antes y 7 (siete) días después de haber concretado cada acuerdo, para determinar si el tema estuvo o no en agenda durante el mencionado período de tiempo.

Realizamos este procedimiento en todos los temas de estudio, excepto, en el referente al Incremento de presupuesto para los gobiernos parroquiales a nivel nacional, del cual tomamos en cuenta 16 (dieciséis) ediciones de cada uno de los periódicos, es decir, 32 diarios en total. A continuación, detallamos y justifican las fechas de análisis seleccionadas:

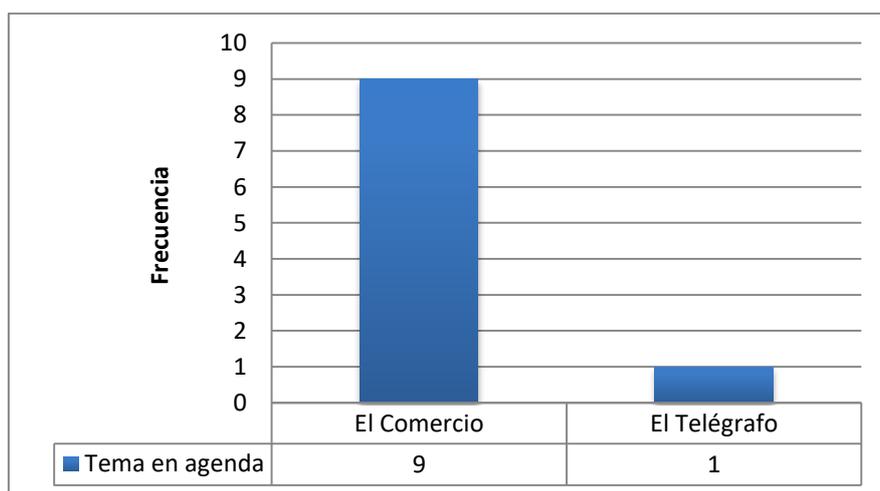
- Incremento de presupuesto para los gobiernos parroquiales a nivel nacional: Considerando que la suscripción del Convenio entre el Ministerio de Finanzas y el CONAJUPARE se dio el 4 de agosto de 2010: Tomamos en cuenta los diarios impresos entre el 28 julio y el 11 de agosto de 2010. Debemos aclarar que, adicional a estas ediciones, consideramos incluir los periódicos del 12 de agosto, fecha en que oficialmente se aprueba el COOTAD y, se establece, por Ley, la cantidad de recursos económicos que deben recibir los gobiernos parroquiales en calidad de GADs.
- Dotación de Internet para las parroquias rurales a nivel nacional: En virtud de que el convenio entre el Ministerio de Telecomunicaciones, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones y el CONAGOPARE se firmó el 23 de febrero de 2012, los

diarios analizados corresponden a las ediciones impresas entre el 16 de febrero y el 2 de marzo de 2012.

- Acuerdo para que los gobiernos parroquiales accedan a créditos directos del Banco del Estado: Debido a que el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó, el 9 de enero de 2013, la Ley Reformatoria a la Codificación de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, instrumento legal que garantizó la participación de los gobiernos parroquiales como accionistas y miembros del Directorio del Banco del Estado, estudiamos los diarios publicados entre el 2 de enero y el 16 de enero de 2013.
- Plan Nacional de Restauración Forestal: Sobre este tema, el acuerdo suscrito entre el Ministerio del Ambiente y el CONAGOPARE se firmó el 20 de abril de 2015, por lo que, consideramos los diarios impresos entre el 13 de abril y el 27 abril de 2015.

Para realizar el estudio de campo, tomamos en cuenta básicamente dos puntos: primero, si el tema fue considerado en la agenda de los medios de comunicación, aunque no necesariamente se haya publicado la noticia sobre alguno de los hitos; y, si el medio publicó o no estas noticias. A continuación, en las figuras 3.10 a la 3.13, se exponen los resultados por cada medio de comunicación:

Figura 3.10. Agenda mediática: Incremento de presupuesto para los gobiernos parroquiales a nivel nacional



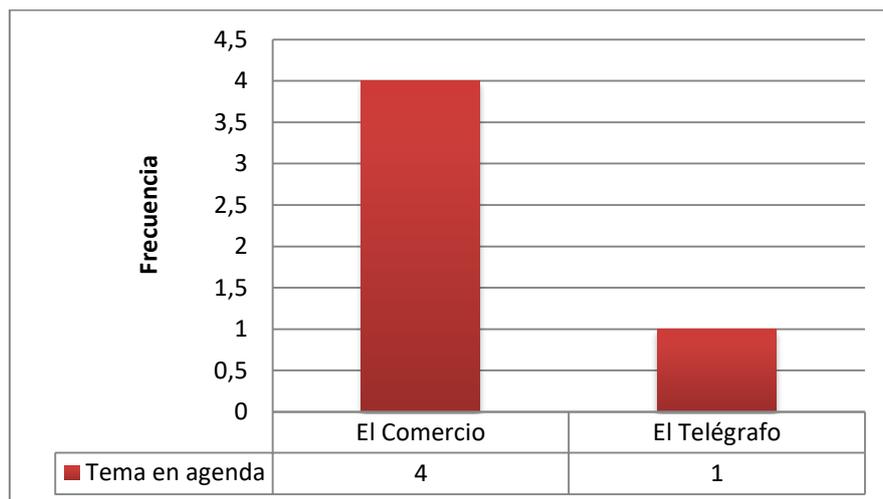
Fuente: Diarios El Comercio, El Telégrafo

De 32 (treinta y dos) ediciones analizadas, 16 (dieciséis) en El Comercio y la misma cantidad en El Telégrafo, observamos que el tema estuvo en la agenda de El Comercio en 9 (nueve) ediciones, las cuales principalmente se enfocaron en difundir el debate que, en ese momento,

se daba en la Asamblea Nacional para la aprobación del COOTAD. De estos nueve diarios, la noticia referente al Incremento de Presupuesto para los GADPRs se publicó en la edición del jueves, 5 de agosto de 2010, en un espacio de $\frac{1}{4}$ de página. La nota hace referencia al convenio suscrito entre el CONAJUPARE y el Ministerio de Finanzas e indica que “para este aumento del 255% se consideraron el número de habitantes y las necesidades insatisfechas de cada parroquia” (El Comercio. “Acuerdo para dar USD 106 millones a las juntas”. 5 de agosto de 2010, 12).

De las nueve ediciones de El Comercio que tienen este tema en agenda, 4 (cuatro) nombran a las juntas parroquiales y una al CONAJUPARE, como beneficiarios de la aprobación del COOTAD. Entre tanto, el tema inherente a la aprobación del COOTAD se nombra únicamente en una edición del diario El Telégrafo.

Figura 3.11. Agenda mediática: Dotación de Internet para las parroquias rurales a nivel nacional

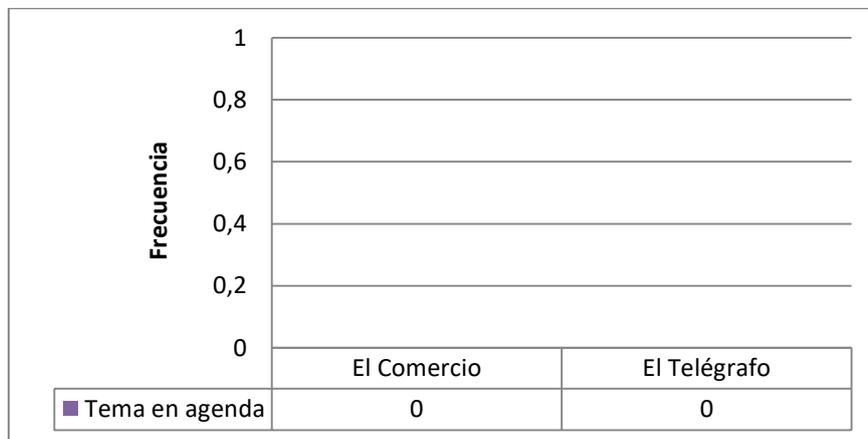


Fuente: Diarios El Comercio, El Telégrafo

Como apreciamos, de 15 (quince) ediciones estudiadas en El Comercio, el tema relacionado con la dotación de Internet para las comunidades rurales estuvo en agenda en cuatro ediciones, todas relacionadas con el acceso a Internet de las comunidades vulnerables; el acceso a las TIC y la inversión pública; y, el futuro y las aplicaciones de Internet. No obstante, en ninguna de las publicaciones se nombra a los gobiernos parroquiales, ni se publica la noticia.

Mientras tanto, El Telégrafo solamente abordó este tema en una ocasión, en la cual sí se publicó la noticia referente al convenio suscrito por el CONAGOPARE, en ¼ de página, con el siguiente *lead*: “Más de 500 parroquias de todo el país tendrán acceso a Internet, como resultado de un convenio interinstitucional entre la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales (Conagupare).” (El Telégrafo. “El Servicio de Internet llega a 519 comunidades rurales”. 24 de febrero de 2012, 7). En esta noticia, como es notorio, se nombra tanto a los gobiernos parroquiales, como a su entidad asociativa nacional.

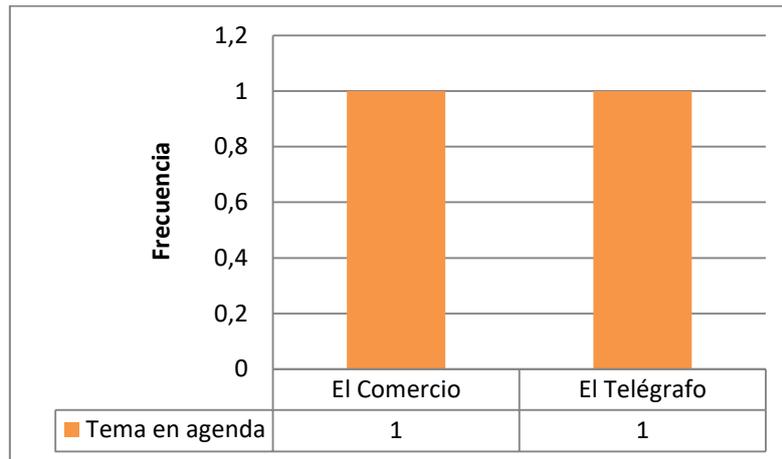
Figura 3.12. Agenda mediática: Acuerdo para que los gobiernos parroquiales accedan a créditos directos del Banco del Estado



Fuente: Diarios El Comercio, El Telégrafo

De un total de 30 ediciones de ambos diarios examinadas, en ninguna se publicaron temas relacionados con el CONAGOPARE o la expectativa, que en el momento de estudio, mantenían los gobiernos parroquiales, frente al debate mantenido en la Asamblea Nacional para reformar la Ley del Banco del Estado; a su vez, ni una sola de las ediciones mencionan dicho debate en el Legislativo.

Figura 3.13. Agenda mediática: Plan Nacional de Restauración Forestal

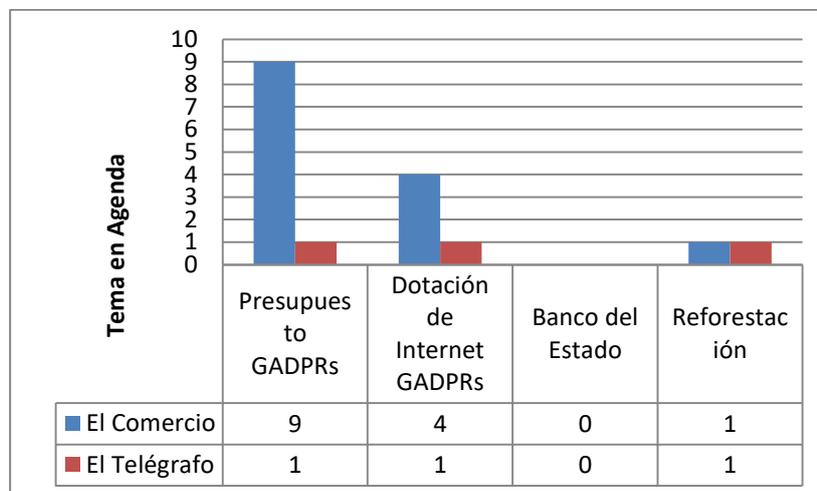


Fuente: Diarios El Comercio, El Telégrafo

Finalmente, en la agenda referente al Plan Nacional de Restauración Forestal, de 30 ediciones, cada diario publica una noticia, de las cuales, ninguna se relaciona con la suscripción del convenio entre el CONAGOPARE y el Ministerio del Ambiente, ni tampoco, con la implementación de un programa de reforestación en los gobiernos parroquiales. Por tanto, ninguna de las notas publicadas menciona a la Institución, a sus autoridades, ni a sus representados.

Para resumir lo abordado, se presenta gráficamente, en la figura 3.14. la forma en que se instaló la agenda mediática entre 2010 y 2015, en relación a los hitos de estudio del CONAGOPARE:

Figura 3.14. Agenda mediática: Hitos CONAGOPARE 2010-2015



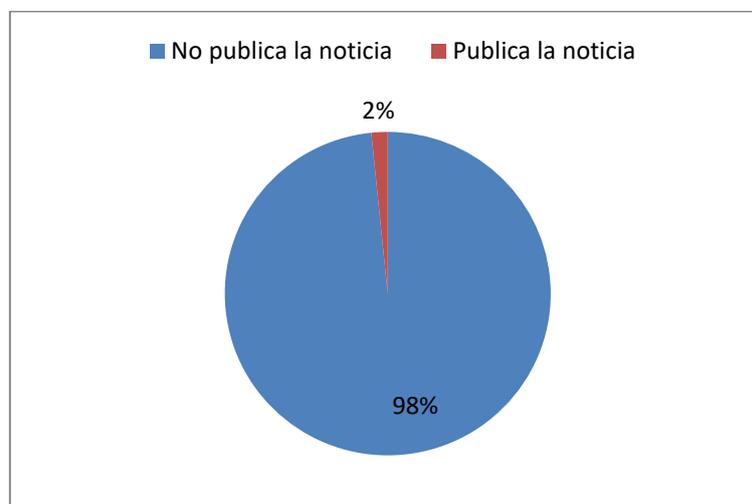
Fuente: Diarios El Comercio, El Telégrafo

A partir de la figura 3.14, vemos que el tema con mayor cobertura en la agenda mediática de El Comercio ha sido la aprobación del COOTAD, que implicó la asignación de presupuesto a los gobiernos parroquiales en el año 2010, tema que se publicó en una sola edición. Además, podemos apreciar que, en orden jerárquico, las temáticas que cubrió este medio de comunicación fueron: acceso a Internet y Reforestación; sin embargo, ninguna edición se refirió a las noticias relacionadas con los hitos que se estudian en este trabajo.

Frente a ello, de 61 (sesenta y uno) ediciones de diario El Telégrafo, solamente 3 (tres) tienen alguna relación a temas inherentes a los hitos de estudio, y de ellas, solamente se publica la noticia del convenio suscrito para la Dotación de Internet para los GADPRs.

Si de un total 122 (ciento veintidós) diarios analizados, 61 (sesenta y uno) por cada medio de comunicación, se publicaron únicamente 2 (dos) noticias, entendemos que, el 98% de los periódicos dejaron fuera de su agenda las temáticas, que en su momento, fueron de relevancia tanto para el CONAGOPARE, como para los gobiernos parroquiales rurales. Así, la figura 3.15. evidencia lo expuesto.

Figura 3.15. Datos porcentuales Agenda mediática



Fuente: Diarios El Comercio, El Telégrafo

Lo expuesto conlleva a pensar que, si bien el modelo desde el cual hemos enfocado este estudio, que es el propagandístico-dialógico, toma en cuenta a los medios de comunicación con una participación accidental en el proceso de comunicación política, no se puede negar la responsabilidad que estos actores tienen en el proceso democrático, pues tienen “el deber de

crear con su diversidad un mercado de ideas para que así el ciudadano pueda informarse lo más ampliamente posible sobre los puntos de vista de los grupos de intereses y consiga crearse una opinión” (Donsbach 1995, 52).

A pesar de ello, en la práctica vemos claramente cómo se han excluido de las agendas de los medios de comunicación nacionales los temas relacionados con acciones que, de alguna manera, han contribuido a mejorar la calidad de vida de las parroquias rurales. Según mencionamos, se esperaba que diario El Telégrafo haya difundido con mayor amplitud estas temáticas en sus ediciones, empero, solamente se publicó una noticia.

De esta manera, vemos cómo los medios de comunicación a través del proceso de jerarquización de temas se convierten en actores que, aunque esperábamos que intervinieran en el proceso de comunicación con un papel no protagónico, condicionan sistémicamente las agendas que impulsa el CONAGOPARE tanto con el Gobierno Nacional, como con los gobiernos parroquiales.

Podemos decir, entonces, que la exclusión de las agendas rurales en medios informativos ha ejercido una gran influencia en la deslegitimación que históricamente han sufrido los gobiernos parroquiales por parte de autoridades de otros niveles de gobierno, así como de la ciudadanía en general, que podría desconocer las realidades que se dan en la ruralidad por la falta de cobertura de los medios de comunicación. Esta afirmación se presenta, tomando en cuenta el postulado de Dominique Wolton sobre una de las contradicciones de la comunicación política, que se centra en la mediatización sin límites, donde el autor afirma que uno de los efectos cuestionables en el proceso de comunicación política.

Se trata del hecho de que los medios llegan a ser el único patrón de legitimidad. En otras palabras, la lógica de la comunicación llega a ser el criterio último, en virtud del siguiente silogismo: lo que se conoce se mediatiza y por lo tanto lo que es legítimo se mediatiza. Lo que no es mediatizado, no solo no se conoce, sino que en definitiva, no es legítimo (Wolton 1998, 119).

Definitivamente, esta última reflexión nos permite reconocer la condición sistémica del proceso de comunicación política, y cómo el comportamiento de cada actor influye sobre el otro. Con estas evidencias es posible afirmar que, la exclusión en la agenda mediática de los

temas inherentes a las parroquias rurales ha desembocado en la deslegitimación de las autoridades rurales en el campo político frente a los otros niveles de gobierno, mediante la supresión, no sólo de las temáticas del sector rural, sino de sus voces, opiniones y necesidades. Así, vemos que “en su búsqueda de expansión y retención de los mercados, las instituciones informativas –los medios– han puesto el énfasis en los objetivos comerciales y no en los políticos” (Golding y Monk 1995, 39).

La participación de los medios de comunicación, no solamente en el proceso de comunicación política, sino como actores clave en la formación de la opinión pública, es decisiva para que la ciudadanía pueda actuar en democracia, en base a toda una serie de informaciones que el entorno le pueda facilitar; por este motivo, los medios cumplen, como se ha observado el papel de actores que, a través de la mediatización de diversos temas, legitiman unas realidades y deslegitiman otras. Sin embargo, como es el caso, tanto del CONAGOPARE, como de sus representados, “existen numerosísimos actores, discursos, representaciones que no están dentro del espacio público y que, sin ser objeto de mediatización, desempeñan así y toda una parte esencial de la sociedad” (Wolton 1998, 119).

Para concluir, es de suma importancia acotar que la invisibilización de las agendas del sector rural, podrían, no solamente, ser el resultado de la influencia de los medios de comunicación en la definición de cuáles son los temas importantes del día para difundirlos, sino en la falta de relacionamiento del CONAGOPARE con este actor de la comunicación política. Por tanto, reconocemos que, en este caso de estudio, el papel de los medios de comunicación, desde el punto de vista del modelo propagandístico-dialógico, en el que los medios son “determinantes, pero sólo *hoy*, [...] y su centralidad en la comunicación política es sólo el fruto de un proceso evolutivo, en cuyo curso se han sumado a los otros dos actores” (Mazzoleni 2010, 28), influye sobremanera en la falta de difusión de las agendas rurales.

Esto se debe a que los medios de comunicación no constituyen actores accidentales en el proceso de comunicación política, sino que juegan un rol sustancial en el campo político, pues “la actuación pública se produce en la actualidad dentro del espacio mediático o depende en una medida significativa de la actuación de los medios” (Mazzoleni 2010, 28).

Es así que surge la necesidad de considerar que, eventualmente, una de las rupturas que se presentan en el intercambio de contenidos entre el CONAGOPARE y los medios de

comunicación es la falta de información que la entidad ha generado para la difusión en los medios, así como la posible minimización que ésta le ha dado al papel que juegan estos actores, para dar a conocer a la ciudadanía los programas o proyectos del CONAGOPARE mediante la ejecución de acciones de promoción o Relaciones Públicas.

Por tanto, un oportuno relacionamiento entre la entidad y los medios puede dar paso a que, tanto el debate, cuanto el consenso político, sobre las agendas del sector rural se generen en y a través de los medios informativos, lo cual permitirá, por un lado, que la ciudadanía pueda acceder a información sobre el accionar de la Institución, y, por otro, que ésta pueda influir con sus temáticas y argumentos, no sólo en la población, sino en los otros políticos en el campo (Donsbach 1995, 41).

Capítulo 4

Representación Política de las Agenda de los Gobiernos Parroquiales Rurales de Pichincha

A lo largo del Capítulo 3 hemos comprendido las maneras en las que se han dado los intercambios de contenidos entre el CONAGOPARE y los tres actores del proceso de comunicación política. Con ello, además, definimos las agendas de relevancia para los gobiernos parroquiales de Pichincha entre 2010 y 2015. Con los datos obtenidos, el presente capítulo se centra en determinar, sobre la base de los cuatro principios del gobierno representativo que postula Bernard Manin, si el CONAGOPARE, en calidad de ente asociativo de los gobiernos parroquiales en todo el país, ha representado las agendas de los GADPRs de Pichincha.

1. Los gobernantes son elegidos por los gobernados a intervalos regulares

El postulado expuesto refiere al primer principio del gobierno representativo presentado por Manin, que se basa en la necesidad de que los gobernantes sean electos por los gobernados de forma periódica, con ello, cada cierto tiempo el pueblo estará en capacidad de derogar a sus representantes a través del voto popular en caso de que su comportamiento no cumpla las expectativas de sus electores.

El derecho de mandar a otros no puede fundarse más que sobre el consentimiento de aquellos sobre los cuales se ejerce. Ese derecho no resulta de las cualidades intrínsecas de ciertos individuos, les es acordado por la voluntad de otros individuos. La elección es así un procedimiento de designación y de legitimación de los gobernantes que ha ido progresivamente sustituyendo a otros (Manin 1995, 3).

Para analizar este punto, nos remitimos directamente al Estatuto del CONAGOPARE, que en su artículo 17 expresa: “El/la Presidente/a, durará en funciones el tiempo para el cual fuere electo en calidad de representante del GADPR, correspondiente.” (Estatuto CONAGOPARE 2014, art. 4). Según el mencionado instrumento legal, esta autoridad es designada por el voto de la mitad más uno del total de los miembros del Consejo Directivo Nacional.

Con la finalidad de generar una mayor comprensión en el lector, sobre la forma en la cual un representante de cualquier gobierno parroquial del país tiene la posibilidad de ser presidente

de la entidad nacional, es menester explicar cómo se da el proceso de elección de los representantes de los gobiernos parroquiales. De acuerdo al COOTAD, el gobierno parroquial rural “estará integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente” (COOTAD 2010, art. 66), esta autoridad, durará en funciones, según la vigésimo quinta disposición transitoria de dicha Ley, un período de cinco años.

Del total de los presidentes de gobiernos parroquiales rurales electos en cada una de las circunscripciones territoriales a nivel nacional, se elige en cada cantón un representante entre todos los presidentes de GADPRs que integran el cantón. Es decir, por ejemplo, en Pichincha, de los 33 gobiernos parroquiales que tiene el cantón Quito, se elige por votación de todos los presidentes parroquiales un representante cantonal, y así sucesivamente entre el resto de cantones de toda la provincia. Una vez que se han designado los representantes cantonales, que en Pichincha serían 8 delegados, uno por cantón (Cayambe, Mejía, Pedro Moncayo, Pedro Vicente Maldonado, Quito, Rumiñahui, Puerto Quito y San Miguel de Los Bancos), se procede a realizar una elección entre estos ocho representantes. Así pues, los 53 presidentes de los gobiernos parroquiales se reúnen para nominar entre los ocho delegados cantonales, los respectivos candidatos para ocupar el cargo de presidente provincial.

Este proceso se da de la misma manera en las 24 provincias del país, y las autoridades designadas en cada elección provincial son las designadas para conformar el Consejo Directivo Nacional del CONAGOPARE. Por último, dijimos anteriormente, de los 24 presidentes provinciales, se elige democráticamente el presidente nacional, cada que culmina el período para el cual fue elegido, mediante un proceso de socialización, en el que cada candidato realiza una propuesta de lo que será su administración, para persuadir al resto de miembros del Consejo Directivo, con el fin de acceder al cargo.

A pesar de existir una votación interna democrática en la Institución, la forma de elección podría no estar representando a la mayoría de los representantes de las parroquias rurales. Las siguientes declaraciones del Presidente de Pifo ilustran lo expuesto: “Mire, para que usted entienda la problemática, lo más estrecho, que sería Quito: Los 33 presidentes de Quito no tenemos una buena relación... Ya en Pichincha se parte más, y a nivel [nacional] ¿de qué nexo podríamos hablar?, no hay ningún nexo, no está cumpliendo el rol. ¿Sabe por qué es eso? Porque nos imponen los líderes. O sea, ya está dicho de antemano quién tiene que ser el

presidente, quién tiene que estar en cada comisión y eso es lo malo, el liderazgo es una función para quien tiene esas cualidades y virtudes, porque eso es, mire, una persona no puede decir “le acabo de conocer a usted y le sigo. Eso se irradia, es un magnetismo que el líder tiene, es innato y esas condiciones no tienen lamentablemente nuestros dirigentes, entonces los resultados son los que usted me acaba de escuchar” (Habitante de Pifo c. p. 2019).

Esta reflexión hace que el tema referente a las elecciones en el CONAGOPARE se complejice, puesto que, como afirma la autoridad de Pifo, el representante de una provincia es prácticamente desconocido en las otras, por consiguiente, el representante nacional, electo por los 24 presidentes provinciales se convierte en un líder prácticamente extraño para los más de 800 presidentes de los gobiernos parroquiales en todo el país, lo cual nos lleva a pensar si realmente la elección del presidente nacional de la Institución es democrática, puesto que, la inconformidad con el líder nacional podría ser causa, justamente, del desconocimiento y la falta de relacionamiento de éste con el resto de autoridades en el país.

A pesar de que la elección es democrática, cabe la inquietud sobre la pertinencia de que la legitimidad de la autoridad nacional sea dada por el voto popular, del total de los gobiernos parroquiales del país, mediante asamblea nacional, siendo ésta el máximo órgano representativo de los GADPRs, de modo que se definan unos candidatos, éstos presenten sus propuestas y se efectúen los comicios correspondientes para su designación. Más allá de la validez o no de esta propuesta, lo expuesto se presenta como un razonamiento que merecería un análisis más profundo y que, para los fines del caso, nos lleva a juicios que se alejan de nuestros objetivos de investigación.

Al respecto de lo manifestado, vemos que, más allá de la forma de elección que se ha determinado para la designación de los representantes del CONAGOPARE, conforme al principio de gobierno representativo en estudio, en efecto, se cumple la condición de que los representantes sean electos en intervalos regulares para garantizar, por un lado la alternancia en el poder, así como la posibilidad de que los representados puedan revocarles de sus funciones en caso de no cumplir con sus ofertas de gobierno.

2. Los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de independencia en relación con los gobernados

Según explica Manin, “la democracia representativa no es un régimen en el que los gobernantes están rigurosamente obligados a poner en ejecución los deseos de los gobernados” (Manin 1995, 7) Se entiende que, a pesar de que los representantes deben rendir cuentas de su accionar, y a través del cumplimiento o no de sus promesas, la ciudadanía decidirá si dejarlo o no en el poder, el representante puede tomar decisiones de forma independiente, sin tener la obligación de consultar a sus representados sobre las mismas. Para el cumplimiento de este postulado, el caso del CONAGOPARE no ha sido la excepción, pues como vimos en el Capítulo 3, la interacción que se da entre el ente asociativo y sus representados es eminentemente política, debido a la disputa constante entre los actores que forman parte de este juego; por tal razón, este intercambio se ve permeado y condicionado de forma constante por los intereses particulares de los actores. Respecto a ello, el Presidente del gobierno parroquial de Pifo señaló: “Cuando yo ingresaba a las funciones de Presidente, le veía [al CONAGOPARE] como la entidad asesora, (...) como el ente de consulta que nos iba a poder sacar de los problemas que –por la falta de conocimiento– son propios en nosotros. Pero me he dado cuenta que realmente hay otros intereses muy personales, que no le han permitido gobernar a su presidente y no ha habido el liderazgo suficiente, pese a la voluntad que pueda tener” (Habitante de Pifo c. p. 2019).

Con el afán contrastar estas declaraciones, presentamos también la opinión de la Presidenta del GADPR de Puembo, sobre el mismo tema: “El planteamiento como todo órgano representativo está ahí, está escrito, está la norma, está el reglamento, está la ley. El problema es cuando interfieren o se anteponen ante la competencia, ante las competencias exclusivas de cada órgano, los intereses individuales y, por supuesto los políticos, entonces se desdican las instancias, las instituciones, cualquiera que fuere y viene a cumplir una agenda personal o individual, una o de un grupo, este es el caso del CONAGOPARE Nacional y del CONAGOPARE Pichincha (Habitante de Puembo c. p. 2019).

Lo expuesto refleja que, más allá de los discursos antagónicos entre los actores del proceso de comunicación política, los presidentes parroquiales piensan que la Institución se ha desviado de la representación de los intereses comunes de los GADPRs, para representar luchas políticas propias, además opinan que sus líderes impulsan agendas propias, que desde su punto de vista no representan la voluntad de los gobernados. Por tanto, se comprueba,

expresamente, que los representantes del CONAGOPARE Nacional actúan bajo cierta independencia de sus electores, para lograr su propia visibilización en el campo político. Con ello, se cumple también el postulado bourdiano referente a que la existencia de una organización permanente, en este caso, el CONAGOPARE Nacional, “es la condición de la representación propiamente política de un grupo y, de este modo, de la existencia de este grupo como tal”, pero esta representación “encierra también la amenaza del desposeimiento de los miembros “cualquiera” (Bourdieu 2001, 68).

Es así que en medio de la búsqueda por el reconocimiento en el campo, la Institución se aleja, de cierta manera, de la misión para la cual sus representantes fueron electos, ya que, el espacio de interacción entre el CONAGOPARE y los GADPRs se construye, se debilita o se fortalece en el campo, de acuerdo a principios de visión o división que buscan legitimarse entre los políticos y no entre la ciudadanía.

Vale aclarar que al hablar de representantes no nos referimos específicamente al Presidente o Vicepresidente del CONAGOPARE, sino a los 24 presidentes de los gobiernos parroquiales que conforman el Directorio de la entidad. Además, puntualizamos que, el asunto referente a la representación se señala en relación a las decisiones tomadas por el Directorio, es decir, las que se aprobaron por resolución con la votación de la mayoría de sus miembros, por lo que no nos enfocamos en decisiones puntuales de representación o posturas que tenga una determinada provincia.

Así pues, el campo se constituye como un campo de luchas, de fuerzas, por lo que:

El funcionamiento en campo produce una especie de efecto de cierre. Este efecto observable es el resultado de un proceso: cuanto más se autonomiza un espacio político, más avanza según su propia lógica, más tiende a funcionar conforme a los intereses inherentes al campo, tanto más se agranda la brecha con los profanos (Bourdieu 2001, 15).

Otro ejemplo claro de este principio, que abordamos superficialmente en el Capítulo 3, tiene que ver con la propuesta de enmienda, entregada por el Directorio Nacional del CONAGOPARE en la Asamblea Nacional, para que los prefectos sean elegidos con el voto popular de los habitantes del sector rural. Según informó el Presidente del GADPR de Cutuglagua, esta propuesta no fue socializada de forma oportuna y muchos presidentes de los

gobiernos parroquiales no estuvieron de acuerdo con la decisión tomada por el Directorio de la Institución, ante ello expresó: “Dentro de todo ese proceso de enmienda, estaba todo mal hecho y mal planteado, la misma Constitución indica qué es lo que tiene que realizarse para poder generar una enmienda y no había ninguno de esos argumentos. Con Bolívar [Armijos] planteamos un debate, me llamaron a debatir sobre el 252¹ y nunca hablaron nada sobre eso, entonces yo lo que tengo que defender es que eso no es lo viable. Y me respondieron que querían ver cuáles eran mis propuestas, a lo que yo respondí: “primero debatamos, ustedes me llamaron a debatir”, porque yo formaba parte de una comisión. Porque [...] si la propuesta era coherente [...] me sumaba, pero si no era coherente para qué me iba a sumar, si eso se iba a caer tarde o temprano, Pero levantaron una polvareda, y eso fue lo que a mí me dolió, porque era para qué, para montar Fuerza Rural”.

Como podemos ver, no solo la entrega de la propuesta de enmienda, sino también la creación del movimiento Fuerza Rural, impulsado por varios presidentes del Consejo Directivo Nacional del CONAGOPARE, como si fuera una decisión común, apoyada por la totalidad de gobiernos parroquiales del país, muestran con ejemplos manifiestos, por un lado, cómo la escena política es una representación teatralizada, donde los actores políticos “elaboran e imponen una representación del mundo social capaz de obtener la adhesión del mayor número posible de ciudadanos, y por otra parte, conquistar cargos cuya “posesión” permita mantener a quienes los mantienen” (Bourdieu 2001, 77-78).

A más de la representación teatralizada que se da en el campo político desde el CONAGOPARE, vemos en las declaraciones de los presidentes entrevistados, que obviamente, se cumple el principio del gobierno representativo analizado, donde los representantes mantienen una autonomía parcial de sus gobernados, respecto de las decisiones que toman, en otras palabras, enfatizamos que los representantes toman decisiones conforme a sus convicciones propias y no por compromisos previamente establecidos (Manin 2006, 249).

No obstante, los testimonios de los presidentes de los gobiernos parroquiales, que muestran, hasta cierto punto, un inconformismo con respecto de las agendas propias que, en ocasiones, promueven los dirigentes de la Institución, también reflejan que, aunque los representantes no están obligados a impulsar los deseos de sus representados, éstos pueden remplazarlos si

¹ Artículo del COOTAD del cual el CONAGOPARE planteó la reforma.

consideran que los gobernantes han desarrollado una política que no estuvo acorde con las expectativas de los electores.

Aun si los electores no pueden ejercer así más que una influencia muy limitada sobre las decisiones públicas por su deseo de ver llevar una política, tienen en cambio la facultad de despedir a los gobernantes al término de su mandato si la política que emplearon no les satisfizo (Manin 1995, 7).

Considerando lo expuesto, nos remitimos, nuevamente a las declaraciones tanto del Ing. Carlos Chilán como del Abg. Bolívar Armijos, de los cuales, ciertamente, vimos en el Capítulo 3, los esfuerzos realizados por la Institución para socializar las propuestas que promueve la Institución, donde el Abg. Armijos aludió que “para un Presidente es físicamente imposible llegar a los 822 gobiernos parroquiales”; sin embargo, desde el CONAGOPARE las autoridades se desplazan a los territorios en busca de la aprobación de sus representados.

En este caso, pudo haber sucedido que, algunas autoridades entrevistadas estuvieron en desacuerdo, específicamente, con la propuesta de enmienda presentada por el CONAGOPARE; en otros casos, pudo haber existido desinformación; temor a las represalias de los prefectos; y, por último, posiblemente la Institución no socializó este tema con algunas de las autoridades, dentro de las cuales pueden encontrarse los informantes de este trabajo. Pero, esto no quiere decir que la propuesta no se haya socializado en otros gobiernos parroquiales, por lo que, este ha sido uno de nuestros limitantes para determinar cuál es la situación a nivel nacional, considerando que cada gobierno parroquial tiene particularidades sociales, geográficas, económicas y culturales diferentes del resto.

En base a las declaraciones de los informantes del CONAGOPARE se deben reconocer, los esfuerzos de la entidad por interesarse en las decisiones y criterios de sus representados a través de la socialización en territorio, con lo que, verificamos, de nuevo, que se plasma a cabalidad este principio del gobierno representativo.

3. Una opinión pública sobre los temas políticos puede expresarse fuera del control de los gobernantes

Alrededor de todo este trabajo investigativo hemos podido ver cómo se aplica este principio en la relación del CONAGOPARE con sus representados. Según explica Manin, dentro del

gobierno representativo, “los gobernados deben poder formar y manifestar libremente sus opiniones políticas” (Manin 1995, 9); para ello, este principio debe cumplir dos condiciones: la primera, que los gobernados puedan acceder libremente a la información pública respecto de la gestión de los representantes; y, la segunda, se centra en que los representados puedan tener la posibilidad de expresar libremente sus opiniones políticas (Manin 1995, 9-10); Respecto al primer elemento, nos remitimos, principalmente, a la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, que en su artículo 3, inciso 5, norma la Rendición de Cuentas de las entidades y funcionarios públicos a la ciudadanía, e indica:

Todas las instituciones públicas, sus autoridades y representantes legales, las autoridades de elección popular y las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, tienen el deber de elaborar un informe de labores público, periódico, oportuno, transparente y en lenguaje asequible, que se presentará al menos una vez al año respecto de los servicios públicos que prestan (Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social 2013).

En este ámbito, vemos que, conforme a lo dispuesto por la Ley, la información sobre el accionar de las autoridades del CONAGOPARE debe ser difundida de forma abierta por la Institución, tanto, a través de una socialización ante la ciudadanía, mediante un informe público de rendición de cuentas, así como a través de su página Web, con la publicación, mes a mes, respecto de los temas administrativos, financieros y jurídicos que se despliegan en el organismo. En relación a las facilidades que brinda la Institución para dar a conocer estos datos públicos a sus representados, se consultó, tanto al Ing. Chilán, como al Abg. Armijos, sobre su proceder en este sentido, quienes explicaron los diferentes esfuerzos para socializar en territorio las decisiones y actividades que se desarrollan en la entidad, lo cual pudimos constatar en el Capítulo 3.

Sin embargo, para profundizar lo explicado por ambos representantes, se acudió, además, a la Página Web de la Institución, para verificar la disponibilidad de la información pública, ante lo cual, se pudo corroborar la existencia de un informe completo sobre “las funciones asignadas legalmente [al CONAGOPARE], mediante el cumplimiento de metas del Plan Operativo Anual, POA, y las acciones cumplidas correspondientes a cada una de ellas” (Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador 2016). No obstante, en el portal Web no existe información sobre los años anteriores, a pesar de que, durante el período

de gestión del Ing. Chilán, sí se realizaron actos públicos de rendición de cuentas, según informó la Dirección Nacional de Planificación, Proyectos y Cooperación Internacional del CONAGOPARE.

En las entrevistas realizadas a los presidentes de los gobiernos parroquiales de Pichincha, abordamos, brevemente, el manejo de la información pública de los representantes, ante lo que el Presidente de Cutuglagua, quien ejerce su cargo desde el año 2009, expresó que la actual administración ha facilitado mayores datos, que permiten a los presidentes de las parroquias conocer mejor las actividades que se llevan a cabo. Esta autoridad se refirió, especialmente, al caso que conoce más de cerca, que es el de la asociación provincial. Veamos su argumento: “Yo viendo desde mi situación de atrás, hacia ahora, [entiendo que] ha habido una situación más transparente en algunas cosas. O sea, antes no sabíamos cuánto tenía el CONAGOPARE Pichincha, en qué se gastaba [el presupuesto]. En esta vez se ha llamado a asambleas para que se apruebe el presupuesto del año que continúa (...) y [podemos] saber nosotros en qué es lo que se va a invertir; por ejemplo, están partidas de capacitación, se sabe cuánto es el gasto corriente de ellos, cuánto es el gasto de asesoramiento que nos dan (...). Entonces, fueron cosas que, por lo menos desde mi manera de ver, como le comento, yendo a todo lo que ha pasado desde el 2009 al frente de un gobierno parroquial, ha habido un poco más de transparencia [en la actual administración]”.

De este modo, razonamos que la Institución ha promovido una serie de esfuerzos que permitan a la ciudadanía estar al tanto del trabajo que ésta realiza, con lo cual les sea posible participar de manera más activa a través de reuniones o asambleas, donde las autoridades de los gobiernos parroquiales también puedan presentar sus propuestas y argumentos sobre los diferentes temas de interés para la ruralidad. Las facilidades de acceso a la información, abren paso, para determinar si se practica o no el segundo elemento de este principio, referente a la libertad de expresión que requieren los gobernados para dirigirse públicamente a sus representantes, y manifestar sus criterios, ya sea individualmente, o en conjunto a través de la asamblea (Manin 1995, 11). En virtud de ello, cuando consultamos al Presidente de Alangasí, si considera que los gobiernos parroquiales de Pichincha tienen la libertad para formar y manifestar libremente sus opiniones políticas acerca de la gestión del CONAGOPARE, éste respondió: “Sí, definitivamente sí. A nosotros nadie nos dice qué tenemos qué hacer ni qué tenemos que decir. Realmente, existe libertad de opinión, de criterios, donde libremente se puede expresar lo que uno siente. En las reuniones que hemos tenido, pues decimos lo que

sentimos [y] también decimos lo que necesitamos. O sea, sí existe totalmente” (Habitante de Alangasí c. p. 2019).

A ello, podemos añadir el criterio del Vocal del GADPR de Guayllabamba, quien expuso que: “cuando hay esas reuniones [de socialización], es un acto democrático y cada uno de los representantes y presidentes dan sus puntos de vista, tanto ante los directivos del CONAGOPARE Pichincha, como del CONAGOPARE Nacional.” (Habitante de Guayllabamba c. p. 2019). Con estos argumentos, notamos que en tiempos no electorales la opinión pública proporciona a sus “dirigentes una fuente constante de inspiración que a la vez ejerce un control continuo sobre ellos. Al manifestarse con independencia de cualquier senda constitucional, este poder dual se impone y triunfa” (Ostrogorsky, 1993, 573. Citado en Manin 2006, 251).

Los elementos expuestos nos permiten determinar que el tercer principio de gobierno representativo, en relación al CONAGOPARE, se aplica con las dos condiciones que éste implica. A ello debemos añadir, el desarrollo de la temática que veremos en el siguiente punto, donde se expone el último principio propuesto por Manin, el cual se complementa directamente con los argumentos analizados, puesto que, en realidad, a través de la asamblea los integrantes de la totalidad de gobiernos parroquiales del país, tienen la capacidad de presentar diferentes mociones y propuestas a los gobernados para hacer escuchar sus voces, en caso de que exista inconformidad sobre el trabajo que despliega la entidad, lo que exige a los representantes a tomar en cuenta estos criterios.

4. La decisión colectiva es tomada al término de la discusión

El argumento expuesto refiere directamente a la asamblea como el máximo órgano de decisión del gobierno representativo, donde las opiniones se forman mediante la discusión y el intercambio de ideas, para, finalmente, tomar resoluciones a través del voto de la mayoría de individuos que conforman el grupo. Para determinar el papel que juega la asamblea en los gobiernos parroquiales del Ecuador acudimos, de igual manera, al Estatuto del CONAGOPARE, que en su artículo 11 cita que la Asamblea Nacional es “el máximo nivel de representación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, [...] direcciona y orienta el accionar del CONAGOPARE” (Estatuto CONAGOPARE 2014).

Esta instancia de gobierno está conformada por los presidentes y presidentas de los gobiernos parroquiales rurales de todo el país, que pueden participar con voz y voto durante todo el período para el que fueron elegidos democráticamente. Según el artículo 12 de este Estatuto, “el quórum para la instalación de la Asamblea Nacional, será la mitad más uno de sus integrantes, representados por el presidente/a” (Estatuto CONAGOPARE 2014). En otras palabras, considerando que, actualmente se encuentran registrados 822 gobiernos parroquiales, la instalación de la Asamblea debe darse con la presencia de, al menos, 411 presidentes y presidentas de las parroquias rurales.

El lazo entre las ideas de representación y de discusión no se comprende sino por intermedio de una tercera noción, la de asamblea. El gobierno representativo siempre ha sido pensado y justificado como un sistema político en el que una asamblea, es decir, una instancia compuesta de una pluralidad de individuos, desempeña un papel decisivo (Manin 1995, 12-13).

Para ampliar este tema, que abordamos superficialmente en el anterior capítulo, nos vamos a dirigir, inicialmente, a las declaraciones de los representantes del CONAGOPARE, con el fin de comprender bajo qué criterios se convocó a asambleas durante sus respectivos períodos de gestión, así como, las decisiones que se resolvieron con la aprobación de la mayoría. Según informó el Ing. Carlos Chilán, durante su período de gestión (2011-2014), se llamó a 4 (cuatro) asambleas nacionales ordinarias y 4 (cuatro) asambleas extraordinarias, que se convocaron en base a la realidad política del país, sobre todo en temas de reformas legales que podían beneficiar o perjudicar a los gobiernos parroquiales. De ellas, es menester destacar la resolución tomada por mayoría de votos para que los gobiernos parroquiales pasaran a ser accionistas del Banco del Estado. En este sentido, el Ing. Chilán explicó: “En las socializaciones provinciales nosotros tuvimos esa comunicación directa con los presidentes y todo el cuerpo directivo del gobierno parroquial. Por ejemplo, para lanzar el tema de “Socios del Banco del Estado”, cada gobierno parroquial tenía que traer su aceptación, porque había que participar con un mínimo de recursos, entiendo yo, y eso tenía que ser tomado por decisión de cada gobierno parroquial. Esa toma de decisiones de los gobiernos parroquiales nos permitió avanzar en esa propuesta” (Ex Presidente CONAGOPARE c. p. 2019).

Vemos que, en el caso concreto de esta propuesta impulsada por el CONAGOPARE, tanto la toma de decisión a través de la discusión, como el voto de las mayorías fue lo que permitió que los gobiernos parroquiales se beneficiaran de las acciones del Banco del Estado, y más

adelante, de los créditos no reembolsables que ha facilitado esta entidad financiera desde que los GADPRs ingresaron a su directorio. Precisamente, el Ex Presidente del ente asociativo de los gobiernos parroquiales afirmó que “si los gobiernos parroquiales no hubiesen querido, no hubiésemos avanzado [en ese tema]” (Ex Presidente CONAGOPARE c. p. 2019).

Por su parte, el Abg. Bolívar Armijos indicó que en su período de gobierno se ha convocado a 3 (tres) asambleas, donde se aprobaron, en pleno, decisiones como: desarrollar un proyecto de reforestación entre los gobiernos parroquiales y el Ministerio del Ambiente; el respaldo a la democracia del país; y, el tema de presentar las reformas propuestas al COOTAD. Según afirmó “prácticamente, casi todas las propuestas han sido consensuadas y han sido aprobadas por unanimidad” (Presidente CONAGOPARE c. p. 2019).

Hasta este punto, aparentemente, las decisiones que se toman en asamblea han sido socializadas y apoyadas con el consentimiento de la mayoría de los presidentes de los gobiernos parroquiales. Con el objeto de verificar los datos, sondeamos este tema entre las autoridades rurales; en este sentido, sobre la participación del gobierno parroquial en asambleas convocadas por el CONAGOPARE, el Presidente del GADPR de Calacalí dijo: “Bueno, se ha participado, se ha participado cuando se ha convocado, pero definitivamente esto tiene un trasfondo de sentido, y eso es lo que, (...) al menos como Calacalí, yo no estoy de acuerdo, porque si me convocan para un determinado objetivo y luego tiene otro objetivo, o sea es por eso que yo he dejado de participar al momento” (Habitante de Calacalí c. p. 2019).

Este criterio se unifica al presentado en el Capítulo 3, cuando analizamos los espacios de interacción del CONAGOPARE con sus representados, en el mismo revelamos cómo la Presidenta del GADPR de Puenbo se refirió, exactamente, en los mismos términos a ciertas convocatorias de la Institución, donde aseveró que, inicialmente se convoca a una asamblea, a los presidentes de los gobiernos parroquiales, por un determinado tema, y una vez que los dirigentes asisten, se dan cuenta que termina siendo un respaldo político para otro asunto. Asimismo, lo explicó el Presidente de Pifo, quien indicó, que, por ejemplo, se convoca gente a movilizaciones indicándole: “verán no nos van a pagar las asignaciones, hay que movernos, y él [Bolívar Armijos] siente el mensaje ese de que por eso nos tenemos que mover y ha movido [gente] de esa manera” (Habitante de Pifo c. p. 2019).

Ante ello, esta autoridad expuso, además: “Diferente sería decir que vamos a pelear el presupuesto: “Compañeros [...] están todos conscientes de que hay que movilizarnos y vamos a eso. No con engaños, vamos a pelear por los presupuestos, y resulta que “ve ahí está mi gente, te pongo a tu disposición”, y decirle al Presidente [de la República] “ese soy yo”, entonces no está bien” (Habitante de Pifo c. p. 2019).

Este conjunto de evidencias ilustran perfectamente al campo político como un campo de fuerzas, lo cual consolida la hipótesis presentada a lo largo de este estudio, relacionada con las condiciones del campo político “como lugar en el cual un cierto número de personas que cumplen con condiciones de acceso, juegan un juego particular del que los demás están excluidos” (Bourdieu 2001, 12), y no sólo eso, sino que en el ámbito explícito de la representación política, se comprueba la presentación de propuestas que se muestran como legítimas para ser aprobadas mediante las asambleas por profesionales capaces de manipular al grupo (Bourdieu 2001, 78).

Para concluir, señalamos que, con relación al cuarto principio del gobierno representativo, relacionado con que la decisión colectiva se toma democráticamente, en el término de la discusión, la respuesta en el caso específico del CONAGOPARE es realmente muy ambigua, ya que, a lo largo de este análisis hemos presentado dos casos puntuales para ilustrar la compleja situación del tema. Por una parte, vemos que, la decisión tomada luego de una socialización nacional, por los gobiernos parroquiales, conllevó a que estos se beneficien de uno de los hitos de la entidad que, precisamente, corresponde a uno de los ejes de esta investigación, que fue el hecho de que los GADPRs pudieran acceder al Banco del Estado en calidad de accionistas.

No obstante, por otro lado, apreciamos cómo en el campo político, los gobernantes se autonomizan cada vez más de los representados y que “la toma de posición está ligada a la ocupación de una posición en un espacio de posiciones” (Bourdieu 2001, 17) por parte de los representantes en el campo, lo cual, en ocasiones, termina por desposeer a los miembros de los gobiernos parroquiales en el juego político, produciendo así un efecto de cierre.

Por tanto, podemos concluir que, las decisiones son aprobadas al término de la discusión, sin embargo, éstas pueden aprobarse, naturalmente, con la mayoría de votos, pero de los gobiernos parroquiales que asisten a las asambleas. Recordemos que, de 822 GADPRs que

son en total, se requiere la presencia de la mitad para dar inicio a la sesión; por lo que, los casos presentados en este estudio podrían no representar el criterio mayoritario de los gobiernos parroquiales del país, lo cual se convierte claramente en uno de los limitantes de este estudio.

A pesar de ello, ya que nuestra investigación no tenía como fines presentar datos cuantitativos, sino comprender cómo se da el proceso de representación en el campo político a través de un caso real, consideramos que los resultados obtenidos sirven para ilustrar varios de los postulados teóricos que hemos abordado en este trabajo sobre el campo político y la representación política.

5. Representación Política del CONAGOPARE respecto de las agendas de los gobiernos parroquiales de Pichincha

Mediante el análisis de los hallazgos de campo, hemos determinado cuáles han sido las agendas que ha impulsado tanto el CONAGOPARE, como los gobiernos parroquiales de Pichincha, además de puntualizar las maneras como los intercambios de contenidos público-políticos entre el CONAGOPARE y los tres actores de la comunicación política (gobierno, medios de comunicación y ciudadanía) han permitido que esta Institución represente o no las agendas de los gobiernos parroquiales.

En este sentido, en el Capítulo 3, reconocimos que las principales agendas de los gobiernos parroquiales entre 2010 y 2015 fueron:

- Presupuestos;
- Autonomía y Descentralización;
- Necesidad de promover reformas legales en favor de los gobiernos parroquiales;
- Requerimiento de asistencia técnica y capacitación; y,
- Fortalecimiento político de los gobiernos parroquiales.

Entre tanto, las agendas promovidas por el CONAGOPARE, como ente asociativo fueron:

- Recursos para los GADPRs, que prácticamente desemboca en el tema presupuestario;
- Administrativos y financieros;

- Asistencia Técnica y Fortalecimiento Institucional, que, a su vez integra la capacitación;
- Autonomía y Descentralización; y,
- Relaciones Institucionales, que se promueve con el fin de generar acercamientos institucionales y políticos que den paso a la consecución de mejoras para los GADPRs.

Podemos señalar, en base a lo presentado que, prácticamente, los temas impulsados por el CONAGOPARE corresponden a las mismas agendas que han preocupado a lo largo de los años a los gobiernos parroquiales. Pero, vale preguntarse, si existe una representación por parte de la Institución, ¿los gobiernos parroquiales sienten que sus agendas son representadas? En este ámbito, contrastamos dos criterios opuestos que nos ayudan a encontrar respuestas a la interrogante propuesta; así, al consultar al presidente del gobierno parroquial de Cumbayá, si considera que el CONAGOPARE representa las agendas, intereses y demandas del sector rural, éste respondió: “Debería, moralmente están obligados [los dirigentes] a que eso ocurra, pero eso no ha ocurrido, especialmente los dirigentes de este periodo, ha sido nefasto, están entregados en cuerpo y alma al gobierno, aspiran a ser tomados en cuenta como partido político o movimiento Político, porque veo que hay un movimiento ruralista que le llaman” (Habitante de Cumbayá c. p. 2019).

Por el contrario, el Presidente del GAPR de Alangasí declaró: “Ellos [miembros del CONAGOPARE] han trabajado, si nosotros comenzamos a rememorar, en darnos lo que no teníamos antes, y antes nosotros no teníamos dignidad. Este gobierno [Rafael Correa] con la CONAGOPARE Nacional nos han entregado a las juntas parroquiales del país algo de dignidad que se había perdido durante toda una historia de las juntas parroquiales. Es decir, la CONAGOPARE si ha venido trabajando, a lo mejor un poco lento, pero ha conseguido dignidad” (Habitante de Alangasí c. p. 2019).

Las dos declaraciones presentadas, no nos llevan a ninguna otra parte que no sea la corroboración de las propuestas teóricas que hemos manejado a lo largo de la tesis, sobre el campo político como un campo en disputa, donde los actores buscan ocupar con mayor fuerza el terreno de competencia por el poder, por legitimar sus mociones. Por tanto, al estudiar una relación entre actores que buscan legitimarse en el campo político, encontrar estos criterios ambiguos se ha vuelto totalmente normal en este punto. Este argumento no nos contribuye

para definir por qué hay gobiernos parroquiales que no se sienten representados, cuando, como respuesta a nuestro principal objetivo de investigación vemos que, en efecto, los procesos de comunicación impulsados por el CONAGOPARE, básicamente han representado las agendas de los gobiernos parroquiales de Pichincha entre 2010 y 2015.

Para ello, nos dirigimos, de nuevo a nuestra hipótesis, la cual plantea que en el proceso de comunicación política, un cambio en el sistema de interacción de cualquiera de sus partes, en este caso los actores que intervienen, ya sean: el sistema de gobierno, el sistema mediático o el sistema ciudadano, influye directamente en la totalidad del proceso y, por ende, condiciona la representación que ejerce el CONAGOPARE de las agendas de los gobiernos parroquiales rurales de Pichincha.

Como vimos a lo largo del Capítulo 3, prácticamente la interacción entre los tres actores de la comunicación política, cada uno de ellos como un sistema interdependiente, están condicionados permanentemente, no sólo de los otros actores del proceso, sino por factores intra y extrasociales, que son difíciles de controlar por la entidad representativa. Un buen ejemplo de ello, en términos de la interacción entre el CONAGOPARE y el sistema político, es la deslegitimación que viven las autoridades de los gobiernos parroquiales en el campo político, y no solo nos referimos a las autoridades de los gobiernos parroquiales, que son ignoradas, en muchos casos por municipios y prefecturas, así como por funcionarios del gobierno central; sino, a las mismas autoridades del CONAGOPARE, quienes han tenido que luchar durante muchos años para tener un reconocimiento legal y llegar a las comunidades rurales con proyectos que contribuyan a mejorar la calidad de vida.

Ha sido tan difícil esta lucha, que para conseguir los cuatro hitos que hemos estudiado tuvieron que pasar cinco años, cuando se supone que, al representar a sectores excluidos socialmente, la interacción con el sistema político debió haber brindado las facilidades para atender a los habitantes rurales con más beneficios, sobre todo por las condiciones económicas que vivió el país durante el gobierno de Rafael Correa.

Con estos argumentos, podemos decir que, a pesar de que con la aprobación de la Constitución de 2008, las juntas parroquiales pasaron a ser Gobiernos Autónomos Descentralizados y recibieron competencias propias, con los respectivos recursos, esta legitimidad -que se constituye en un conjunto de relaciones estructuradas y conflictos, donde

hay ciertas reglas para acceder al campo- no es más que mero simbolismo, ya que se muestra la idea de que son autónomos y descentralizados, pero en la realidad no es así, pues sus presupuestos son mínimos y sus competencias de coordinación y gestión impiden que puedan ejecutar obras (a excepción de las de infraestructura básica) que permitan mitigar las necesidades de la población, lo cual se convierte en una camisa de fuerza que les sigue relegando hasta la actualidad a depender de todos los niveles de gobierno, por tanto no hay tal autonomía ni descentralización.

Pareciera que, el Gobierno Nacional, al otorgarles esta legitimidad simbólica permitió, como sugirió el presidente de Alangasí, brindar dignidad a poblaciones históricamente excluidas e invisibilizadas, para generar la idea contribuir a la justicia social en la ruralidad, por aspectos políticos, no obstante, este reconocimiento se queda corto frente a las necesidades y carencias que aún viven estas poblaciones.

De igual manera, en cuanto al intercambio de contenidos con los medios de comunicación, vimos que prácticamente éstos en sus agendas han excluido, casi al 100% los temas relacionados con los hitos conseguidos por el CONAGOPARE, lo cual ha dado paso a que estos actores claves en el proceso de comunicación política hayan contribuido a naturalizar la invisibilización de la ruralidad, y a su vez, que sus autoridades sigan siendo los profanos en el campo político. Pareciera que, efectivamente, las lógicas de producción de los medios de comunicación ocultan actores que son de suma importancia para el desarrollo social e impiden que sus demandas sean manifestadas, de modo, que por estas razones, la población ecuatoriana, que no ha tenido acceso a conocer las condiciones de vida en el campo, tenga un total quemimportismo de las condiciones económicas y sociales que se dan el mismo.

Como hemos señalado a lo largo de este apartado, los pocos hitos alcanzados por el CONAGOPARE han requerido luchas y resultados tardíos por muchos años, tanto así, que, a pesar de que no forma parte de este estudio, conseguir ser reconocidos como gobiernos autónomos les tomó impulsar un proceso que data entre año 2002 y 2008. No obstante, al indagar entre los presidentes parroquiales, si creen que los hitos alcanzados por el CONAGOPARE representaron intereses y temáticas que, en su momento fueron de relevancia para los gobiernos parroquiales, obtuvimos las siguientes respuestas:

- Aumento del presupuesto de los gobiernos parroquiales a nivel nacional. Testimonio Vocal GADPR Guayllabamba: “Por supuesto, el tema del alza de los presupuestos, benefició muchísimo, bueno, esto viene desde el 2008 de la Constitución, cuando las parroquias se constituyeron como gobiernos autónomos, entonces ya ahí el Estado ya nos dio una representación, y como gobierno autónomo ya nos incrementaron los presupuestos [...] entonces, claro que ayudó muchísimo. [...] Antes, prácticamente las juntas parroquiales simplemente dependían de los municipios y la gente que trabajaba acá lo hacía sin recursos, pero yo le veo algo positivo” (Habitante de Guayllabamba c. p. 2019).
- Dotación de Internet para las parroquias rurales a nivel nacional. Testimonio Presidenta GADPR Puenbo: “Representó mucho [...] tener un infocentro en cada parroquia, eso ha cambiado la vida de los niños y la juventud de nuestras parroquias, porque ha marcado un antes y un después en lo que es acceder a las TICs. Es el hecho de que tú ¿cómo puedes nivelarte si no tienes internet, si no tienes una computadora? En cambio, esto sí, al menos en mi parroquia, yo trabajo, colaboro mucho de la mano en lo que es el MINTEL, sobre todo, ya pusimos el espacio físico, la inversión inicial. Hemos puesto todo nuestro esfuerzo para que eso funcione y, que siempre se estén capacitando empresa privada, instancias públicas, jóvenes, mujeres, viejitos, porque todos debemos tener acceso. Esta sí es una propuesta que nos democratiza a todos en el derecho a la información, al conocimiento, entonces, ahí no te sirve ni tu apellido, ni tu plata, ni tu color, ni tu género, ni tu inclinación, porque el acceso a la comunicación te libera, es lo único que nos va a servir... el conocimiento. Entonces sí, sí eso fue un ícono en esta etapa de tiempo” [entre 2010 y 2015] (Habitante de Puenbo c. p. 2019).
- Acuerdo para que los gobiernos parroquiales accedan a créditos directos del Banco del Estado. Testimonio Presidente GADPR Alangasí: “Obviamente, obviamente, estos hitos representaron los intereses del sector rural, o sea en los momentos precisos cuando se discutían estos acuerdos que se llegaron a dar, fueron muy bien recibidos (...) entonces estos cuatro hitos que se dieron [fueron] muy significativos, sumamente significativos, tomando en cuenta que ahora (...) el ser accionistas del banco del Estado nos ha permitido a los gobiernos parroquiales endeudarnos, no hemos endeudado. Yo, por ejemplo, tengo maquinaria, yo tengo una gallineta, tengo un multiservicios, una volqueta que me permite asistir y ayudar a los conciudadanos, no cierto, un logro que es buenísimo” (Habitante de Alangasí c. p. 2019).

- Plan Nacional de Restauración Forestal (PNRF). Testimonio Presidente GADPR Calacalí. La parroquia Calacalí fue una de las beneficiarias del PNRF, sin embargo, ante la crisis económica que empezó a afectar la economía ecuatoriana desde mediados del año 2015, dejó de recibir los recursos para continuar con este proyecto, empero, destacó: “el tema de la reforestación [es] un convenio que pensamos, iba a dinamizar más allá de aportar a nuestra naturaleza, mire se puede contratar mano de obra local, se apoya al dinamismo de la economía de la parroquia”. (Habitante de Calacalí c. p. 2019)

Estos argumentos nos llevan a reflexionar, entonces, que en los cuatro hitos específicos de estudio, sin lugar a dudas, el CONAGOPARE representó agendas, que entre los años 2010 y 2015 fueron de relevancia para los gobiernos parroquiales de Pichincha.

Ahora bien, de regreso a la hipótesis planteada, lo expuesto nos permite determinar que, si los procesos de comunicación del CONAGOPARE representaron las agendas de los GADPRs de Pichincha, entonces, el sentimiento de falta de representación que tienen varios de los presidentes indagados, se da básicamente, por fallas en la relación entre los tres sistemas que intervienen en este proceso.

Como revelamos en los párrafos precedentes, claramente existen fallas en el intercambio de contenidos entre los actores de la comunicación política, es decir, la relación que tiene el CONAGOPARE con el sistema político y con el sistema mediático está condicionando de manera directa, tanto la relación, como el intercambio de contenidos y la imagen que tienen de la Institución sus representados en la provincia de Pichincha.

Esta afirmación se obtiene tomando en cuenta que, para la ejecución de los cuatro hitos de estudio se han cumplido, en cada uno, los principios de gobierno representativo que plantea Bernard Manin. Por lo tanto, no es que el CONAGOPARE no represente las agendas de relevancia para la ruralidad de Pichincha, es que las autoridades de los gobiernos parroquiales no se sienten representadas, y esto se debe al desconocimiento de las luchas por alcanzar la legitimidad que ha debido atravesar la Institución, tanto con el gobierno nacional, como con los medios de comunicación.

Existe una naturalización completa de esta deslegitimación, al punto de que, las autoridades de los gobiernos parroquiales saben que sus temáticas no son consideradas por los medios de comunicación, y que, a su vez, el gobierno nacional, únicamente escucha sus demandas en momentos claves políticamente, lo cual ha llevado a que, la misma ruralidad naturalice ese estado, a pesar de la fuerza que tienen en cuanto a capital político se refiere.

Por tanto, vale decir que, claramente, también existen fisuras en el intercambio de contenidos entre el CONAGOPARE y los gobiernos parroquiales, lo cual puede deberse a que, por la cantidad de gobiernos parroquiales que hay en el país, sea imposible llegar físicamente a todos, como afirmó el Abg. Armijos, y por tanto, muchos de ellos quedan fuera incluso de su mismo ente representativo, por lo que, se vuelve imposible representarlos a todos, y se trabaja en base a la mayor cantidad de población a la que se pueda llegar.

Finalmente, llegamos a la conclusión de que esta serie de factores que inciden en cada uno de los actores de la comunicación política, pensados desde una visión sistémica, atravesados por una serie de condicionamientos y factores del entorno que les rodean, influyen directamente en la representación política que ejerce el CONAGOPARE de las agendas de los gobiernos parroquiales.

A pesar de que, el estudio realizado tiene una visión cualitativa, sería interesante desarrollar un estudio cuantitativo en gobiernos parroquiales a nivel nacional, para determinar el mismo objetivo principal de esta tesis, pero desde una visión más ampliada, que a su vez, pueda considerar las diferencias que se dan entre cada población por sus características sociales, económicas, culturales, demográficas, etc.

Por tanto, como explica Watzlawick, en un determinado sistema existen una serie de factores del medio, que “es el conjunto de todos los objetos, cuyos atributos al cambiar afectan al sistema y también aquellos objetos cuyos atributos son modificados por la conducta del sistema” (Hall y Fagen 1956, 18-28, citado en Watzlawick 1985, 118). Es así pues, como la representación política del CONAGOPARE es condicionada permanentemente por la interacción entre sus tres actores, y no solamente, nos referimos a la interacción del CONAGOPARE con cada actor, sino a las relaciones que se dan entre medios y gobierno, medios y gobiernos parroquiales, gobiernos parroquiales y gobierno nacional.

Con ello queremos decir, al tratar de establecer una relación entre comunicación política y representación, mediante el análisis de agendas temáticas, hemos visto la complejidad de los intercambios que se dan en el proceso de comunicación política, tal cual lo hemos demostrado a lo largo de esta tesis, precisamente en un caso real de estudio, por lo que, mientras más actores intervienen en la comunicación, más se condiciona la representación de las agendas del sector rural que ejerce la Institución.

Conclusiones

El presente trabajo se ha realizado con el afán de establecer una relación entre comunicación política y representación, a partir del análisis de las agendas temáticas desplegadas por cada uno de los actores del proceso de comunicación política del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAGOPARE, entidad que agrupa y representa los intereses de los gobiernos parroquiales rurales en este país.

Para el efecto, hemos propuesto como principal objetivo *analizar las maneras en que los procesos de comunicación política del CONAGOPARE han representado las agendas de los gobiernos parroquiales rurales de la provincia de Pichincha entre 2010 y 2015*. Para ello, tomamos como punto de partida cuatro hitos que consiguió la Institución a favor de los gobiernos parroquiales y simbolizaron desembolsos económicos adicionales a los establecidos por la Ley, para contribuir al desarrollo social y económico de las parroquias rurales, que son: Aumento del presupuesto de los gobiernos parroquiales a nivel nacional (2010); Dotación de Internet para las parroquias rurales a nivel nacional (2012); Acuerdo para que los gobiernos parroquiales accedan a créditos directos del Banco del Estado (2013); y, el Plan Nacional de Restauración Forestal (2015).

Para desarrollar el planteamiento de la hipótesis hemos concebido a cada uno de los actores del proceso de comunicación política desde una visión sistémica, por lo que, se ha propuesto que un cambio en el sistema de interacción de cualquiera de los actores que interviene, ya sean: el sistema de gobierno, el sistema mediático o el sistema ciudadano, influye directamente en la totalidad del proceso de comunicación, condicionando la representación que ejerce el CONAGOPARE de las agendas de los gobiernos parroquiales rurales de Pichincha.

Con estos argumentos, procedimos a recabar información inherente a: las agendas que han desplegado los gobiernos parroquiales de Pichincha entre 2010 y 2015; así como los contenidos de interés público-político intercambiados entre el CONAGOPARE y los gobiernos parroquiales de esta provincia, el Gobierno Nacional y los medios de comunicación.

Para determinar las agendas de los GADPRs, participaron voluntariamente como informantes los presidentes y vocales de los gobiernos parroquiales de Cutuglagua, Cumbayá, Alangasí, Calacalí, Guayllabamba, Pifo, Puenbo y Yaruquí, con quienes fue posible precisar que las principales agendas temáticas que han sido relevantes para los gobiernos parroquiales de Pichincha entre 2010 y 2015 se centran en: presupuestos; autonomía y descentralización; necesidad de promover reformas legales en favor de los gobiernos parroquiales; requerimiento de asistencia técnica y capacitación; y, fortalecimiento político de los gobiernos parroquiales.

Se observó que la preocupación más significativa para los gobiernos parroquiales se centra en los presupuestos que reciben, considerando la inequitativa distribución de los recursos que les asigna el Estado Central para el cumplimiento de sus competencias, que, según determina el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), corresponde únicamente al 6%, del 21% total, del Presupuesto General del Estado, en tanto que, los municipios reciben el 67% y los gobiernos provinciales el 27%.

A pesar de que los recursos se distribuyen entre cada GAD de acuerdo al tamaño de la población, índice de necesidades básicas insatisfechas, nivel de vida de sus habitantes, y otros aspectos definidos por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, la problemática de la ruralidad no se centra únicamente en los presupuestos, que de hecho, deberían ser más elevados, considerando los indicadores económicos y sociales que tiene este sector poblacional, que a 2014 el 57,80% de sus habitantes vivía en condiciones de en condiciones de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas y, el 24,10% lo hizo en condiciones de extrema pobreza (INEC 2014).

El dilema central radica específicamente en las competencias que tienen los gobiernos parroquiales, que aunque han desplegado una lucha de años para ser reconocidos legalmente como gobiernos autónomos, y tener la posibilidad de ejercer competencias y recibir recursos para brindar una mejor atención a las comunidades, dichas competencias se resumen exclusivamente a gestión, planificación y coordinación, así como al desarrollo de obras mínimas de infraestructura básica, como: aceras y bordillos, adoquinado, parques, baterías sanitarias y casas parroquiales; sin embargo, su dependencia dificulta la ejecución obras más significativas, como vialidad, agua potable, alcantarillado, relegándolos a esperar permanentemente la inversión que en territorio efectúen los municipios y prefecturas,

aunque la Ley obliga, tanto a gobiernos municipales, como a gobiernos provinciales a invertir recursos en el sector rural, ya en la realidad, esta normativa queda solamente en el papel, pues estos sectores continúan siendo desatendidos e ignorados por muchas autoridades de turno.

Ejemplo de ello, explicado por el Presidente Nacional del CONAGOPARE, es que las competencias de los gobiernos provinciales de: vialidad, riego, y fomento de las actividades productivas y agropecuarias, se centran, básicamente en las zonas rurales; sin embargo, muchos de los prefectos se dedican a invertir recursos en las zonas urbanas (cuando éstas deben ser atendidas por los alcaldes), para ganar los votos de este segmento poblacional, que representa la mayoría, por lo que dejan desatendidas a las zonas rurales del país, las cuales requieren mayor atención de todos los niveles de gobierno. En este sentido, se destaca además, la inversión y redistribución del 100% de los tributos recaudados en el sector rural que deben realizar los municipios en las parroquias rurales, que, en muchos casos no se cumple y, las fiscalizaciones de dichas inversiones son prácticamente nulas.

A partir de los hallazgos en campo, podemos deducir que en los gobiernos parroquiales se da una clara inexistencia de autonomía y, por ende, de descentralización. Ello se debe a que, se encuentran en total incapacidad de gobernarse por sí mismos, es decir, de no depender de nadie para ejecutar propias obras, u obtener sus propios recursos (por ejemplo, a través de la recaudación de impuestos como lo hacen los GAD municipales y provinciales). Empero, como hemos apreciado, la dependencia tanto de municipios y prefecturas, como del Estado Central, es evidente y desemboca, a su vez, en la imposibilidad de constituirse un gobierno descentralizado, ya que las competencias que se les han asignado han sido meramente simbólicas.

Así pues, percibimos que el COOTAD es una normativa construida desde una visión municipalista, que, si bien, conjuntamente con la aprobación de la Constitución de 2008, pretendía garantizar a los gobiernos parroquiales legitimidad jurídica, es necesario resaltar que esa legitimidad fue meramente simbólica y que sus fines fueron absolutamente políticos; ello, tomando en cuenta que la ruralidad nacional constituye el 37,24% de la población ecuatoriana, y por tanto, se convierte en un interesante grupo para la acumulación capital político por parte del gobierno de turno. No obstante, más allá de la ilusoria legitimidad conferida, ya en la práctica, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales no

son autónomos, ni tampoco descentralizados, por lo que, siguen siendo invisibilizados en el campo político y dependientes de todos los niveles de gobierno que tiene el país.

Es por ello que, el cuarto tema en la agenda de los gobiernos parroquiales se centró en la necesidad de impulsar reformas legales a través del CONAGOPARE para garantizar una verdadera gobernabilidad en estos territorios, puesto que, incluso hasta para la elección de los representantes parroquiales, éstos no son elegidos por lista de presidente y vicepresidente, sino que, según explica la Ley, el presidente será el vocal más votado, de los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente. Es decir que, existe una lista de vocales en la cual todos se postulan para presidente del gobierno parroquial y, el más votado es designado presidente y, según el orden de votos, los demás postulantes conformarán su equipo de vocales, lo que, en la mayoría de casos, genera un sinnúmero de problemas de ingobernabilidad en la junta parroquial.

Para cerrar este argumento, es oportuno aclarar que la descentralización no forma parte del problema que esta tesis planteó inicialmente, puesto que su fin último fue establecer una relación entre comunicación política y representación, y la descentralización surgió como una de las temáticas jerarquizadas, tanto por los gobiernos parroquiales, como por el CONAGOPARE. De igual modo, a pesar de que el trabajo no explicitó temas de relevancia para la ruralidad, como por ejemplo: agua potable, alcantarillado e infraestructura en las comunidades, el tema relacionado con esto es el denominado “presupuestos y recursos”, justamente porque urge la necesidad de intervenir a las parroquias en áreas que van más allá de las competencias que actualmente tienen, lo que se relaciona directamente con el mismo proceso de descentralización.

En el ámbito referente al intercambio de contenidos entre el CONAGOPARE y los gobiernos parroquiales de Pichincha, comprendimos, desde la hipótesis relacionada con la visión sistémica del proceso de comunicación política, las maneras en que la interacción entre los actores, en este caso el CONAGOPARE y los GADPRs, se ve permanentemente condicionada por factores del entorno, que están fuera del control de ambos. Aquí apreciamos que, la interlocución entre ellos no se da siempre de forma directa, sino que son los organismos de representación provincial (CONAGOPARE Provinciales) quienes recogen las demandas en territorio para trasladarlas al CONAGOPARE Nacional, y a su vez, éstos dirigen la información más relevante de la gestión de la Institución a las juntas parroquiales. Es decir,

que, la priorización de temáticas por parte de las asociaciones provinciales –priorizada según los factores políticos, sociales, económicos y culturales de cada territorio– es el primer filtro para la representación de las agendas rurales por parte del organismo nacional.

Por tal motivo, la intervención de otro actor político en el proceso condiciona totalmente la representación política de las agendas de los GADPRs de Pichincha que pueda promover el CONAGOPARE Nacional, por lo que, es sumamente necesario que la Institución pueda llegar a territorio con información directa para evitar que los factores del entorno alteren los resultados esperados de sus procesos de relacionamiento con sus representados.

Para reconocer las acciones que ha promovido el CONAGOPARE con el sistema político en favor de los gobiernos parroquiales, y así tener la posibilidad de cruzar la información, recolectada gracias al apoyo de las autoridades rurales, con el fin de definir si las agendas tenían alguna relación entre sí, procedimos a revisar 95 actas de las instancias de gobierno del CONAGOPARE, con las cuales obtuvimos la conclusión que, en efecto, el CONAGOPARE ha impulsado las mismas agendas de interés que los gobiernos parroquiales de Pichincha, pero en distinto orden jerárquico.

Es así que, las agendas tratadas entre el CONAGOPARE y el Gobierno Nacional entre 2010 y 2015 fueron: recursos para los gobiernos parroquiales (presupuestos); administrativos y financieros; asistencia técnica y fortalecimiento institucional; autonomía y descentralización (incluye también la propuesta de reformas legales para los GADPRs); y, relaciones institucionales.

Aunque las agendas desplegadas han sido prácticamente las mismas, mediante los datos obtenidos, hallamos que los pocos hitos conseguidos por el CONAGOPARE durante el período de estudio significaron grandes esfuerzos, de muchos años, ya que, como vemos, en cinco años, la Institución únicamente logró llegar a las comunidades con cuatro grandes proyectos, de los cuales, hasta ahora se benefician. Con esta ilustración, para nada es nuestra intención decir que la Institución no ha trabajado por la representación de los intereses de la ruralidad, por el contrario, resaltamos en este aspecto, uno de los testimonios recopilados en esta tesis: “CONAGOPARE Nacional nos han entregado a las juntas parroquiales del país algo de dignidad que se había perdido durante toda una historia de las juntas parroquiales” (Habitante de Alangasí c. p. 2019).

Esta “dignidad” se ha logrado mediante un fuerte proceso político que ha implicado el desarrollo de movilizaciones y asambleas de los habitantes del sector rural, que han levantado conjuntamente su voz para exigir el cumplimiento de sus derechos ante el sistema político, a pesar de la deslegitimación que viven en el juego político, donde estos actores son los más invisibilizados y resultan desposeídos en el campo. De este modo, comprobamos a través de un caso real de estudio que el campo político es un campo de fuerzas en disputa, donde, por un lado, los principios de visión y división del mundo social marcan la lucha por el poder; y, por otro, en el que la exclusión es protagonizada por los gobiernos parroquiales rurales, que parecieran ser, ante los ojos del resto de autoridades nacionales y locales, los profanos que pretenden acceder al campo político, pero se ven permanentemente limitados por las relaciones de fuerza que se dan en el mismo.

Consideramos que una de las contradicciones de este razonamiento es que la deslegitimación, la exclusión, que viven los gobiernos parroquiales en el campo político es conocida por todos los presidentes de GADPRs entrevistados y, hasta cierto punto naturalizada, pues todos reconocen que la Ley es injusta e inequitativa; que el resto de autoridades, como municipios y prefecturas, no invierten en ellos lo que les corresponde; que en términos reales no existe autonomía y mucho menos descentralización, pero nadie lo visibiliza.

Por tanto, de cierto modo, este trabajo constituye una forma de visibilizar esta realidad, que es conocida por toda la ruralidad. No hay que negar los avances que han conseguido los gobiernos parroquiales a partir de la Constitución de 2008, porque han sido realmente significativos (comparados con años atrás, donde ni siquiera eran reconocidos en la Constitución), pero si realmente se hubiera apostado por un modelo autónomo y descentralizado, como fue la propuesta de gobierno de la “Revolución Ciudadana”, en el año 2006, y, se exigiera a los municipios y prefecturas que inviertan los recursos del sector rural en el mismo, otra sería la realidad de la ruralidad ecuatoriana.

Es oportuno mencionar que, la deslegitimación que viven estos gobiernos seccionales en el campo, es alimentada de gran manera por el sistema mediático, ya que, luego de realizar un análisis de contenido a 122 diarios de circulación nacional, nos encontramos con que, del total de ediciones estudiadas, únicamente, en dos de ellas se publicaron temáticas inherentes a los hitos de estudio. Es así que, diario El Comercio difundió la noticia relacionada con el

Incremento del presupuesto a los gobiernos parroquiales (2010); y, El Telégrafo publicó la nota inherente a la Dotación de Internet para los GADPRs a nivel nacional (2012). En cuanto al resto de hitos, pasaron completamente desapercibidos por los medios de comunicación. De este resultado desprenden tres conclusiones: la primera, que la falta de difusión de agendas relevantes para los gobiernos parroquiales contribuye al desconocimiento de la opinión pública de las realidades que se viven en el sector rural; la segunda, sin duda, que el manejo de información hegemónica de los medios de comunicación invisibiliza las agendas del sector rural; y, en tercer lugar, hay una amplia posibilidad de que existan fisuras en el proceso de comunicación entre el CONAGOPARE y el sistema mediático, lo cual genera que la falta de intercambios o relacionamiento entre ambos no permita posicionar en la agenda mediática temas que afectan a la tercera parte de la población nacional. Por lo que, evidenciamos, de esta manera, que, ciertamente, el sistema ciudadano (gobiernos parroquiales) recibe los contenidos políticos que resultan de la contienda entre el sistema de gobierno (CONAGOPARE) y el sistema mediático.

Vemos aquí, nuevamente, rupturas en la interrelación de la Institución con otro actor de la comunicación política, ya que, como mencionamos anteriormente, también se presentan inconvenientes en la percepción que tienen los gobiernos parroquiales de la entidad por su falta de relacionamiento directo, por lo que, estas fallas en el proceso de comunicación, producto de factores que sí puede controlar la Institución alteran el posicionamiento de las agendas entre los actores de la comunicación política.

Vale añadir, que a partir del análisis del sistema mediático, corroboramos que, tal como hemos propuesto inicialmente, en los gobiernos parroquiales la jerarquización de las agendas no se da a partir de la influencia de los medios de comunicación, sino que, debido al contacto permanente de la ciudadanía del sector rural con estas temáticas, se instaura una agenda experiencial, como lo propone McCombs, con lo cual podemos decir que, en la representación por parte del CONAGOPARE respecto de los cuatro hitos de estudio, la influencia de los medios de comunicación en colocar a estas temáticas en agenda fue prácticamente nula.

Con el objeto de determinar la representación política del CONAGOPARE, desde las premisas teóricas de Bernard Manin, inferimos que, en el caso de la Institución, se da el cumplimiento de los cuatro principios del gobierno representativo, aunque, nos llamaron la atención, particularmente, dos de ellos. El primero, referente a que los gobernantes conservan,

en sus iniciativas, un margen de independencia en relación con los gobernados, ya que, dentro de los testimonios recogidos, pudimos evidenciar que la relación mantenida entre el CONAGOPARE y los GADPRs se ve permeada y condicionada, de forma constante, por los intereses particulares de los actores del juego político.

En este caso, las autoridades entrevistadas coinciden en que la Institución se ha desviado de la representación de los intereses comunes de los GADPRs., para representar luchas políticas propias, además de que sus líderes impulsan agendas personales, que, según afirmaron, no representan la voluntad de los gobernados. Con estas revelaciones comprobamos, cómo se cumple realmente, la propuesta de Bourdieu, donde afirma que los representantes presentan propuestas propias como si fueran comunes, lo cual resulta ser característico en la entidad, según informaron, especialmente en el último período de gobierno.

El segundo aspecto significativo se halló en el principio relacionado con la decisión colectiva, que es tomada al término de la discusión, donde, a pesar de que la decisión se toma al término de la discusión y con el apoyo de las mayorías, los presidentes aseguraron que, en la última administración de la Institución, se les ha convocado a participar en asambleas nacionales con un determinado orden del día, y al momento de asistir, se dan cuenta de que éstos actos, en lugar de ser espacios de socialización democráticos, terminan convirtiéndose en respaldos políticos al Gobierno Nacional, lo que ha generado malestar entre los representados, al punto de sentir que se ha puesto a la entidad a disposición del gobierno de turno y, que ésta no representa los intereses de los GADPRs, o lo hace de mínima forma.

A pesar de ello, vale mencionar, que ya al aterrizar en los hitos de estudio, todos los presidentes de Pichincha que participaron como informantes aseguraron que, en su momento, estos proyectos, sin lugar a dudas, representaron las agendas de la ruralidad, por lo que indicaron que con ellos se dio un giro en la historia de las parroquias rurales. Así, por ejemplo, el incremento de presupuesto, significó atender a las comunidades con infraestructura básica; la dotación de Internet, a la fecha, ha permitido eliminar, cada vez con mayor fuerza, las brechas del acceso a las TICs entre sectores urbanos y rurales; el acceso a créditos del Banco del Estado, avaló la posibilidad de que los GADPRs puedan tener capacidad de endeudamiento para desarrollar nuevas obras en territorio; y, el Plan Nacional de Restauración Forestal dio paso a la generación de empleo entre los habitantes rurales, así como promover el cuidado del medio ambiente en las cuencas hídricas del país.

Podemos concluir, también, que se cumplió la hipótesis planteada en este estudio.

Indiscutiblemente, la representación política que ejerce el CONAGOPARE de las agendas de relevancia de los gobiernos parroquiales de Pichincha se ve limitada permanentemente por la relación que existe entre los actores que intervienen en el proceso de comunicación política, cada uno de ellos, pensado como un sistema, que a su vez, es condicionado por factores del entorno, como: circunstancias políticas, sociales, económicas y culturales que influyen en el resultado final de la representación y que, por más control que quiera ejercer la Institución de estos factores, no dependen de su actuación, puesto que están fuera de su alcance.

Precisamente, el haber logrado estos proyectos se dio gracias a la confluencia de un sinnúmero de circunstancias, como, por ejemplo: la estabilidad política del Ecuador; la llegada al poder de los gobiernos del Socialismo del Siglo XXI; la movilización social de los GADPRs para exigir atención en sus territorios; el crecimiento de la economía y el elevado precio internacional del petróleo; y otros elementos que al permear, en su debido momento a los actores de la comunicación política, permitieron crear una sinergia que dio paso a generar los escenarios óptimos para conseguir los mencionados hitos.

Finalmente, vale expresar que uno de los principales limitantes de este estudio fue que, del total de gobiernos parroquiales que hay en el país solamente contamos con el criterio de ocho autoridades seleccionadas aleatoriamente para acercarnos al universo de estudio, por lo que, es obvio que los casos presentados no representan el criterio de los 822 GADPRs, lo cual deja un vacío en términos cuantitativos. Vale recalcar que nuestra investigación no tuvo como fin presentar datos estadísticos, sino describir cómo se da el proceso de comunicación política a través de un caso real, por cuanto, pensamos que los resultados obtenidos son valiosos para ilustrar varios de los postulados teóricos que hemos abordado en el Marco Teórico sobre comunicación, campo político y representación política. Es así que, queda abierta, entonces, la posibilidad para el desarrollo de investigaciones académicas relacionadas con estudios cuantitativos que permitan determinar la representación que ejerce el CONAGOPARE de las agendas de los gobiernos parroquiales a nivel nacional.

Adicionalmente, con los datos recabados surgieron inquietudes, en el ámbito comunicacional, relacionadas con: *a)* el encuadre que han dado los medios de comunicación nacionales a las temáticas relevantes para la ruralidad en el país; *b)* Manejo hegemónico que las noticias en

medios de comunicación que han invisibilizado a la ruralidad nacional; c) Resignificación de las juntas parroquiales a partir de su legitimación como gobiernos autónomos descentralizados; d) La ruralidad nacional como una fuerza política en el Ecuador.

En el ámbito jurídico, surge la inquietud sobre la fiscalización con respecto a la inversión que realizan municipios y prefecturas en los gobiernos parroquiales, de acuerdo a las exigencias del COOTAD, ¿se cumple esta normativa?

Y, por último, un dato que no se abordó durante esta tesis, pero que se obtuvo a partir de la información recabada en campo, se centra en una temática que se puede investigar desde los estudios de Género, para determinar las causas y formas en las que se presenta el machismo en la representación del sector rural en el Ecuador. Esta inquietud surge del testimonio de la Presidenta del GADPR de Puenbo, quien afirmó que, en 155 años de vida institucional de la parroquia, ella ha sido la única presidenta mujer, pues, a pesar de que anteriormente hubo candidatas, la ciudadanía, de su parroquia, siempre rechazó a las representantes mujeres, por lo que, un estudio en este ámbito, podría contribuir a reconocer más a fondo la realidad, en este aspecto, de las zonas rurales en el Ecuador.

Lista de referencia

- Almeida, Lenin. 2011. *La Junta Parroquial Rural en la Legislación ecuatoriana. ¿Gobierno Autónomo] Descentralizado?* Universidad Andina Simón Bolívar, Tesis para obtener el título de Maestría en Derecho con mención en Contratación Pública y Modernización del Estado.
- Arnoletto, Eduardo. 2007. *Curso de Teoría Política*. Edición electrónica gratuita. Disponible en: www.eumed.net/libros/2007b/300/ . Visitada el 19/07/17
- Armijos, Bolívar. 2016. *Nuestra lucha contra la Inequidad*, editado por Fanny Grijalva Morales. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2013). “Asamblea aprueba Reformas a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. Juntas Parroquiales Rurales formarán parte del Directorio del Banco del Estado.” Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/9322-asamblea-aprueba-reformas-la-ley-de-regimen-monetario-y> Visitada el 26/12/2016
- Banco del Estado (2013). *Informe Anual 2013. Rendición de Cuentas*.
- Battle, Albert, ed. 2001. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Bernal, María Elena. 2014. *Nueva Ruralidad, vínculos campo ciudad: El caso del cantón Cuenca. Periodo 2000-2010*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en
- Bourdieu, Pierre. 2001. *El campo político*. Traducido por Noemi Larrazabal y Emmanuel Capdepon. La Paz: Plural Editores.
- Bretones, María Trinidad y Carlos Zeller. 2008. Prólogo a *Sistemas mediáticos comparados*, de Daniel Hallin y Paolo Mancini. Barcelona: Hacer Editorial.
- Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador. 2014. *Memorias Históricas de la Ruralidad*. Quito, Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador 1830. Disponible en: http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf Visitada el 10/05/2016
- Corporación Nacional de Telecomunicaciones (2012). “Internet de la CNT para gobiernos parroquiales rurales.” Disponible en: http://soy.cnt.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1107:notiin&catid=55:notiinpubl&Itemid=33 . Visitada el 30/05/2016.

- Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador –CONAGOPARE– (2016)
 “Rendición de Cuentas 2015”. Disponible en:
<http://www.conagopare.gob.ec/index.php/transparencia/renciondecuentas/category/29rendicion-cuentas>. Visitada el 29/12/2016
- Diccionario de la Lengua Española, DLE (2016). Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=4TsdBo>
 Visitada el 30/11/2016
- Donsbach, Wolfgang. 1995. “Contenidos, utilización y efectos de la Comunicación Política”.
 En *Comunicación Política*, editado por Alejandro Muñoz Alonso y José Ignacio Rospir, 41-67. Madrid: Editorial Universitas S.A.
- Easton, David. 2001. “Categorías para el análisis sistémico de la política”. En *Diez textos básicos de Ciencia Política*, editado por Albert Batlle, 221-230. Barcelona: Ariel.
- Ecuador Inmediato (2015). “Bolívar Armijos: Si competencias de prefecturas son exclusivas para sector rural, los que deben elegir a esas autoridades son esos sectores”
 Disponible en:
http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_vw&id=2818793546 .Visitada el: 06/11/2016
- Fernández, Marta, comp. 2009. *Pensadores sociales contemporáneos: sociedad, política, comunicación, cultura y democracia*. Buenos Aires: Ediciones del Signo.
- Fuerza Rural (2016) ¿Qué es Fuerza Rural? Disponible en:
<http://www.fuerzarural.org/index.php/2016-05-13-22-55-55/que-es-fuerza-rural>
 Visitada el 05/11/2016
- Gauthier, Gilles, André Gosselin y Jean Mouchon, comps. 1998. *Comunicación y Política*.
 Barcelona: Gedisa Editorial.
- Gómez, Sergio. 2002. *La “Nueva Ruralidad”: ¿Qué tan nueva?* Chile: LOM Ediciones Ltda.
- Golding, Peter y Wendy Monk. 1995. “La Comunicación Política y la Ciudadanía”. En
Comunicación Política, editado por Alejandro Muñoz Alonso y José Ignacio Rospir,
 25-40. Madrid: Editorial Universitas S.A.
- Hallin, Daniel y Paolo Mancini. 2008. *Sistemas mediáticos comparados*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Hernández, Roberto, Carlo Fernández y María del Pilar Baptista. 2010: *Metodología de la investigación*. 5.^a ed. México: McGraw Hill.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2014. *Sexta Ronda de Encuesta de Condiciones de Vida 2013-2014*. Disponible en:

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-de-condiciones-de-vida-ecv/>

Visitada el: 06/11/2016

_____. 2010. *Resultados del Censo de población y vivienda en el Ecuador 2010, Fascículo Nacional*.

_____. 2010. *Población por área según provincia, cantón y parroquia de empadronamiento*. Disponible en: http://www.inec.gob.ec/cpv/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=128&lang=es. Visitada el 2/10/2016

Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (2004), *Hegemonía y estrategia socialista*. Argentina: Fondo de Cultura Económica. Segunda edición en español.

Ley Orgánica de Comunicación –LOC– (2013). Registro Oficial No. 22, Tercer Suplemento. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes_aprobadas?leyesaprobadas=All&title=ley+organica+de+comunicacion&fecha=06%2025%2F2013&Aplicar. Visitada el 26/12/2016

LOJPR. Ver: Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales. Registro Oficial 193 (2000). *Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales*. Ley No. 2000-29. Octubre 27.

Manin, Bernard. 1995. *La Democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. USA: Universidad de Chicago.

_____. 2006. *Los principios del Gobierno Representativo*. Versión de Fernando Vallespín. Madrid: Alianza Editorial S.A.

Mc Combs, Maxwell. 2006. *Estableciendo la Agenda: El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. España: Editorial Paidós.

Mazzoleni, Gianpietro. 2010. *La Comunicación Política*. Traducido por Josefa Linares. Madrid: Alianza Editorial S.A.

Mercier Arnaud, coord. 2012. Presentación general a *La comunicación política*, de Arnaud Mercier. Traducido por Gabriela Quel y Andrés Martínez Estevez. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (2015). “Millones de ecuatorianos se benefician con los Infocentros Comunitarios”. Sección: Noticias. Disponible en: <http://www.telecomunicaciones.gob.ec/millones-de-ecuatorianos-se-benefician-con-los-infocentros-comunitarios/#>. Visitada el 30/05/2016.

Muñoz, Alejandro y José Ignacio, eds. 1995. *Comunicación Política*. Madrid: Editorial Universitas S.A.

Registro Oficial. 2008. *Constitución del Ecuador*.

- Registro Oficial Suplemento 303. 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*.
- Registro Oficial Suplemento 180. 2011. *Estatuto por procesos del CONAGOPARE*. Agosto 15.
- Registro Oficial No. 53. Segundo Suplemento. 2013. “Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social”. Agosto 7.
- Registro Oficial Suplemento 238. 2014. *Estatuto del CONAGOPARE*. Diciembre 29
- Thompson, John B. 1998. *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Watzlawick, Paul, Janet Helmick y Don Jackson. 1985. *Teoría de la Comunicación Humana: Interacciones, patologías y paradojas*. Barcelona: Editorial Herber.
- Wolton, Dominique. 1998. “Las contradicciones de la comunicación política”. En *Comunicación y Política*. Compilado por Gilles Gauthier, André Gosselin y Jean Mouchon. Barcelona: Gedisa Editorial
- _____. 2012. “La comunicación política: construcción de un modelo”. En *La comunicación política*. Coordinado por Arnaud Mercier. Traducido por Gabriela Quel y Andrés Martínez Estévez. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.