

UCUENCA

Universidad de Cuenca

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Carrera de Arquitectura

**Comparativa de los procesos de participación ciudadana en la elaboración de los
(PDOT) y (PUGS) en los años 2015 y 2020 en la ciudad de Cuenca**

Trabajo de titulación previo a la obtención del
título de Arquitecto


Autores:

Joselyn Nicole Cordero Lima

Jaime David Feijóo Rodas

Director:

Natalia Elizabeth Pacurucu Cáceres

ORCID:  0000-0002-0375-5295

Cuenca, Ecuador

2023-12-15

Comparativa de los procesos de participación ciudadana
en la elaboración de los (PDOT) y (PUGS) en los años 2015 y 2020
en la ciudad de Cuenca.


UCUENCA

Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Carrera de Arquitectura

Autores:

Joselyn Nicole Cordero Lima
Jaime David Feijóo Rodas

Directora:

Natalia Elizabeth Pacurucu Cáceres
ORCID:  0000-0002-0375-5295

Cuenca - Ecuador
Diciembre 2023



Resumen

La participación ciudadana ha sido un elemento clave a lo largo de la historia de la humanidad, desde las polis Griegas, hasta la revolución francesa, la participación activa de los ciudadanos ha sido fundamental para impulsar cambios y promover la justicia social. A través de movimientos sociales, protestas, organizaciones y el ejercicio del voto, las personas han buscado influir en las decisiones políticas y defender sus derechos, por ello se puede decir que la participación nace en seno de las ciudades y es indispensable en la construcción de una sociedad, justa y equitativa. Esta tesis analiza los procesos de participación ciudadana en la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el cantón Cuenca, Ecuador, en los años 2015 y 2020. Para esto se comparan las etapas de construcción del plan, los instrumentos, los medios y los resultados obtenidos. Además, se presentan las limitaciones encontradas y se proponen criterios y recomendaciones para futuros instrumentos de planificación.

Palabras clave: arquitectura social, desarrollo territorial, planificación participativa.



El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Cuenca ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por la propiedad intelectual y los derechos de autor.

Repositorio Institucional: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Abstract

Citizen participation has been a key element throughout the history of humanity, from the Greek polis to the French Revolution. Active citizen participation has been essential in driving changes and promoting social justice. Through social movements, protests, organizations, and the exercise of voting, people have sought to influence political decisions and defend their rights. Therefore, it can be said that participation originates within cities and is indispensable in the construction of a just and equitable society. This thesis analyzes the processes of citizen participation in the development of Development and Land Use Plans in the Cuenca canton, Ecuador, in the years 2015 and 2020. The construction stages of the plan, the instruments used, the means employed, and the results obtained are compared. Additionally, limitations encountered are presented, along with criteria and recommendations for future planning instruments

Keywords: Social architecture, territorial development, participatory planning.



The content of this work corresponds to the right of expression of the authors and does not compromise the institutional thinking of the University of Cuenca, nor does it release its responsibility before third parties. The authors assume responsibility for the intellectual property and copyrights.

Institutional Repository: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/>



Índice de contenido

I.	Introducción	10			
II.	Diseño de la investigación	11			
II.I.	Problemática y justificación	11			
II. II.	Objetivos.....	13			
II. II. I.	Objetivo General:.....	13			
II. III.	Preguntas de investigación e hipótesis	14			
II.III. I.	Hipótesis N°1	14			
II. III. II.	Hipótesis N°2	14			
III.	Metodología	15			
IV.	Capítulo 1: Marco teórico y estado del arte.....	19			
1.1.	Estado del Arte	20			
1.2.	Marco Teórico y Conceptual	25			
1.3.	Marco Legal.....	31			
1.3.1.	Constitución de la República del Ecuador (2008)	32			
1.3.2.	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).....	33			
1.3.3.	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)	34			
1.3.4.	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS).....	35			
1.3.5.	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)	36			
1.3.6.	La Ordenanza que Regula el Uso, Gestión y Aprovechamiento del Suelo Urbano y Rural del Cantón Cuenca.....	37			
V.	Capítulo 2: Análisis del proceso de participación ciudadana en la elaboración de los PDOT y PUGS 2015-2020 de Cuenca.	38			
2.1.	Marco Jurídico aplicado en el PDOT 2015.....	39			
2.2.	Diagnóstico del proceso de participación ciudadana en el PDOT del cantón Cuenca en el año 2015.....	40			
2.2.1	Metodología general para el proceso participativo en la construcción del PDOT del cantón Cuenca en el año 2015.....	41			
2.2.2.	Resultados obtenidos del PDOT 2015	52			
2.3.	Marco jurídico aplicado en el PDOT y PUGS del año 2020.....	55			
2.4.	Diagnóstico del proceso de participación ciudadana en el PDOT y PUGS del cantón Cuenca del año 2020.....	56			
2.4.1	Metodología de los procesos de participación PDOT y PUGS 2020	57			
2.4.2.	Resultados obtenidos del PDOT y PUGS 2020	70			
VI.	Capítulo 3: Comparación del proceso de participación ciudadana en la elaboración de los PDOT y PUGS 2015-2020 de Cuenca.	72			
3.1	Comparación de la participación ciudadana por etapas entre los PDOT y PUGS 2015-2020 de Cuenca.....	73			
3.1.1.	Primera Fase (Preparación PDOT Y PUGS 2020).....	74			



3.1.2. Segunda Fase (Diagnóstico PDOT 2015 y PDOT-PUGS 2020)	75	4.1.4. Limitaciones de la participación ciudadana identificadas por los funcionarios municipales.....	117
3.1.3 Tercera Fase (Propuesta PDOT 2015 y PUGS 2020)	79	4.1.5. Árbol de problemas identificados en la elaboración del PDOT 2015 y PDOT-PUGS 2020.....	118
3.1.4 Cuarta Fase (Modelo de Gestión PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020).....	84	4.2. Alcances del proceso de participación en la elaboración de los PDOT y PUGS.....	121
3.2 Resultados obtenidos de la comparación	87	VIII. Capítulo 5: Criterios y recomendaciones para mejorar los procesos de participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos de política pública PDOT y PUGS.....	123
3.3. La Participación Ciudadana en la Elaboración de los PDOT en Cuenca: Un Análisis de la Percepción de la población.....	89	5.1. Criterios	124
3.3.1. Análisis de la percepción ciudadana	89	5.1.1. Criterio 1: Metodología.....	124
3.3.2. Análisis de la percepción de los funcionarios municipales.....	95	5.1.2. Criterio 2: Planificación y Asignación de Recursos	126
3.3.3. Actores claves de los sectores partícipes del PDOT 2015 y PDOT- PUGS 2020.....	104	5.1.3. Criterio 3: Tecnología.....	126
3.4. Mapeo de actores sociales agrupados por sectores.....	106	5.1.4. Criterio 4: Consenso	127
VII. Capítulo 4: Limitaciones y alcances del proceso de participación ciudadana en la elaboración del PDOT y PUGS 2015 y 2020 de Cuenca	113	5.1.5 Criterio 5: La representatividad.....	128
4.1. Limitaciones de los planes	114	5.1.6. Criterio 6: Cantidad y calidad de los participantes.....	128
4.1.1. Limitaciones del proceso de participación ciudadana del Plan de Ordenamiento Territorial 2015.....	114	5.1.7. Criterio 7: Devolución de Información.....	129
4.1.2. Limitaciones del proceso de participación ciudadana del Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Uso y Gestión del Suelo 2020.	115	5.2. Recomendaciones	131
4.1.3. Limitaciones de la participación ciudadana identificadas por la ciudadanía.	116	IX. Capítulo 6: Conclusiones	134
		X. Referencias	138
		XI. Anexos	144



Índice de tablas

Tabla 1. Enfoques de la Participación Ciudadana: Mecanismos, procesos y Herramientas para el Desarrollo Democrático Territorial.....	28
Tabla 2. Tipos de participación.....	29
Tabla 3. Actores en la primera fase del PDOT 2015.....	43
Tabla 4. Taller con GAD parroquiales rurales actores en la segunda fase del PDOT 2015.....	46
Tabla 5. Taller con representantes de la sociedad, grupos sociales y entidades no gubernamentales en la segunda fase del PDOT 2015.....	47
Tabla 6. Taller con concejales, entidades privadas y públicas del Cantón en la segunda fase del PDOT 2015.....	48
Tabla 7. Taller de validación de la propuesta con actores de la sociedad civil, en la segunda fase del PDOT 2015.....	50
Tabla 8. Taller de validación de la propuesta con actores de la sociedad civil y público en general, en la tercera fase del PDOT 2015.....	51
Tabla 9. Asistentes a la actualización del PDOT 2015 por sexo.....	54
Tabla 10. Talleres de preparación del PDOT y PUGS 2020.....	60
Tabla 11. Talleres para la recolección de información del PDOT y PUGS 2020.....	61
Tabla 12. Talleres para la propuesta del PDOT y PUGS 2020.....	63
Tabla 13. Talleres para la propuesta realizados por el GAD para el PDOT y PUGS 2020.....	65
Tabla 14. Talleres para el Modelo de Gestión del PDOT y PUGS 2020.....	67
Tabla 15. Reuniones con los coordinadores del PDOT y PUGS 2020.....	68
Tabla 16. Talleres en los que no existe registro de la fase aplicada.....	68
Tabla 17. Socialización del PDOT y PUGS 2020.....	69
Tabla 18. Población, entidades, organismos y ciudadanía partícipe del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....	87



Índice de figuras

Figura 1. Resumen de la Metodología empleada	18
Figura 2. Asistencia a convocatorias para la elaboración de los planes.....	23
Figura 3. Escalera de participación ciudadana.....	30
Figura 4. Artículos de la constitución de la república del Ecuador – 2008.....	32
Figura 5. Artículos del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD).....	34
Figura 6: Artículos del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).....	35
Figura 7: Artículos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS).....	36
Figura 8: Artículo de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).....	36
Figura 9: Artículos de la ordenanza que Regula el Uso, Gestión y aprovechamiento del suelo Urbano y Rural del cantón Cuenca.....	37
Figura 10: Marco jurídico aplicado en el PDOT 2015.....	40
Figura 11: Modelo Bottom – Up aplicado en la formulación del PDOT 2015.....	41
Figura 12: Mesa temática del Sistema Socio-cultural.....	43
Figura 13: Presentación sobre los lineamientos generales del PDOT y su importancia.....	45
Figura 14: Taller con los niños, niñas y adolescentes del Concejo Cantonal.....	49
Figura 15: Marco jurídico aplicado en el PDOT - PUGS 2020.....	56
Figura 16: Socialización en noviembre del 2019 con Talento Humano Desarrollo / Estratégico Institucional / Participación y Gobernabilidad.....	57
Figura 17: Mapa con el Modelo Territorial Deseado y Consensuado.....	63
Figura 18: Socialización en pandemia mediante la aplicación zoom.....	68
Figura 19: GAD Parroquiales actores en la Fase de Diagnóstico del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....	75
Figura 20: Entidades u organismos del Municipio de Cuenca partícipes en la etapa de diagnóstico del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....	76
Figura 21: Empresas Públicas del Municipio de Cuenca Partícipes en la Etapa de Diagnóstico del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....	76



Figura 22: Organismos del Estado Partícipes en la Etapa de Diagnóstico del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....77

Figura 23: Instituciones Académicas que participaron en la Etapa de Diagnóstico del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....78

Figura 24: Sociedad Civil que Participó en la Etapa de Diagnóstico del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....79

Figura 25: Entidades del municipio en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....80

Figura 26: Organizaciones sociales en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....80

Figura 27: Empresas en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....81

Figura 28: Instituciones académicas en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....81

Figura 29: Organizaciones del estado en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....82

Figura 30: Parroquias urbanas y rurales en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....83

Figura 31: Sociedad civil en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....83

Figura 32: Concejales en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....84

Figura 33: Organizaciones, GAD y Ciudadanía en la Etapa de Modelo de Gestión del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....85

Figura 34: Empresas, Entidades del Estado y Socializaciones en la Etapa de Modelo de Gestión del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....86

Figura 35: Resumen de los resultados obtenidos en los PDOT 2015 y PDOT/PUGS 2020.....89

Figura 36: Actores por sectores en el proceso de participación ciudadana del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.....107

Figura 37: Relaciones entre los actores en el proceso de participación ciudadana del PDOT 2015.....109

Figura 38: Relaciones entre los actores en el proceso de participación ciudadana del PDOT - PUGS 2020.....111

Figura 39: Árbol de problemas del PDOT 2015 y PUGS 2020.....120

Figura 40: Escalera de participación ciudadana de los planes actualizados en el año 2015 y 2020.....122



Agradecimientos

Es preciso al terminar el documento de titulación agradecer a todos quienes hicieron posible este gran paso en nuestras vidas.

A nuestros padres, hermanos y amigos les agradecemos por su amor, paciencia y constante respaldo a lo largo de la formación académica.

A nuestra alma mater, Universidad de Cuenca, por brindarnos las herramientas y conocimientos necesarios para el futuro laboral. Así también extendemos nuestra gratitud a los docentes de la opción de planificación urbana, especialmente a la Arq. Natalia Pacurucu por su guía experta y conocimiento que se ha plasmado en la construcción de este documento.

Dedicatoria

Con profundo afecto, quiero expresar mi sincero agradecimiento a mis padres, Jaime e Isabel, y a mis hermanos por su inmenso amor, paciencia y constante apoyo a lo largo de mi trayectoria académica. A mi compañera de tesis, amiga y colega Joselyn, le agradezco por sus años de amistad, compromiso y colaboración hacia este proyecto. De igual manera, a Bryan, Christian, Doris, Erika, Jorge y a todos los demás amigos y compañeros con quienes compartí tantos años y de los cuales me llevo tantas anécdotas, les agradezco de todo corazón sin todos ellos este logro no hubiera sido posible.

Jaime David Feijoo Rodas

A mi padre, pero sobre todo a mi madre y hermanos por haberme forjado como la persona que soy en la actualidad, con su apoyo he ido obteniendo muchos logros, sobre todo este. A mi compañero de tesis David, quien ha sido mi fuente apoyo inagotable, sabiduría y ánimo. A lo largo de este proceso hemos compartido momentos de alegría y tristeza, que siempre atesoraré como parte de mis valiosos recuerdos. Así mismo, agradecer a Joselin, Paola, Jorge, Erika, Stefanny, Willam, Gabriela y a todos mis amigos, compañeros quienes fueron parte de cada una de mis etapas de aprendizaje y crecimiento personal y educativo. Gracias por compartir conmigo sus conocimientos, su tiempo y su valiosa amistad en esta travesía

Joselyn Nicole Cordero Lima



I. Introducción

La participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial desempeña un papel fundamental en la planificación y gestión del territorio. Como señala John Forester (1999), involucrar a la comunidad en la toma de decisiones sobre el desarrollo de su entorno es esencial para garantizar que las políticas y proyectos reflejen las necesidades y aspiraciones de los residentes.

La presente investigación tiene la finalidad de comparar los procesos de participación ciudadana que se llevaron a cabo para elaborar las actualizaciones de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del año 2015, así como del año 2020, incluyendo en ésta última el Plan de Uso y Gestión del Suelo.

Para el análisis de la misma es importante mencionar que la participación ciudadana ayuda en la toma de decisiones hechas por el Estado e incentiva a la población a estar activamente presente en las diferentes instancias de estos procesos que atañen a la comunidad y que definen el rumbo del país.

Bajo este contexto, se ha seleccionado el cantón de Cuenca ubicado al sur de Ecuador. Cuenca es una ciudad interandina considerada la tercera más grande del país en términos de tamaño. Está compuesta por un núcleo metropolitano y cuenta con 21 parroquias circundantes. Además, desempeña un papel central en las principales actividades de la provincia y del sector sur del país (Cordero, 2022).

Este documento se estructura de la siguiente manera:

En el capítulo 1, presenta el estado del arte en el que se realiza el análisis de diferentes casos de participación ciudadana en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial que parten de un contexto global hasta el ámbito local. Así mismo, se complementa con un marco teórico y legal a fin de tener un mejor entendimiento del documento en desarrollo además de bases legales bajo los cuales se desarrollan los planes.

El capítulo 2 desarrolla el diagnóstico en base a los informes emitidos por la municipalidad sobre la actualización de los planes en el año 2015 y 2020. Para ello, se genera por cada período una síntesis del marco jurídico aplicado, la metodología y los actores sociales que participan en los talleres de socialización, subdivididos en base a las fases del plan.

En el capítulo 3, muestra la comparación de la participación ciudadana en ambos planes utilizando como fuente la información presentada en la sección anterior. El análisis comienza con el símil de la participación ciudadana por fase, seguida del desarrollo de los resultados obtenidos. Además, se aborda el análisis de la percepción de la ciudadanía, el municipio y los actores sociales en relación a la construcción de los planes, y finalmente se realiza un mapeo de los actores involucrados.

El capítulo 4, aborda las limitaciones que dieron lugar a dificultades y, en algunos casos, retrasos a lo largo de todo el proceso, lo que impidió la plena consecución de los objetivos planteados por los encargados del plan. Utilizando la información recopilada a lo largo del documento, se resumen las deficiencias identificadas a través de un árbol de problemas, incluyendo sus causas y efectos principales. De igual manera se muestran los alcances



de la participación ciudadana en la toma de decisiones del Planes de Ordenamiento Territorial.

A continuación, el capítulo 5 se compone de una serie de criterios y recomendaciones que se derivan de los resultados de la investigación. Los mismos que están diseñados para mejorar los procesos participativos en el desarrollo de los PDOT y PUGS, y son aplicables no solo al Cantón Cuenca, sino también a nivel internacional para futuros proyectos de ordenamiento del territorio. Finalmente, en el capítulo 6 se establecen las conclusiones donde se resumen los resultados más relevantes obtenidos a través de la investigación.

II. Diseño de la investigación

II.I. Problemática y justificación

El presente documento realiza un análisis de la importancia en la actualidad de los procesos de participación ciudadana para la construcción de la sociedad. Los estudios realizados sobre el mismo, demuestran ampliamente que el accionar de la población es fundamental para el sostenimiento del desarrollo territorial a largo plazo; sin embargo, los procesos todavía no adquieren un papel dominante en la gestión del territorio (Orellana, 2017).

En la búsqueda por mantener una legitimidad adecuada para mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas y construir una ciudadanía de accionar democrático, en América Latina, se han implementado diversas instancias de participación, buscando una gestión pública más cercana al ciudadano y centrada en el territorio, obteniendo hasta el momento resultados positivos que incrementan la seguridad de la población. (Hernández, 2017, p. 343).

Sin embargo, según la estadística del INEC 2008, en Ecuador la asistencia a los talleres relacionados con los planes de desarrollo local es inferior al 3%. (INEC - ENUMDU, 2009), esto significa que la participación en los planes de ordenamiento territorial en todo Ecuador es escasa y poco representativa. Este indicador refleja la falta de interés por parte de la población en este tema, lo que obstaculiza la implementación de nuevas normativas y proyectos destinados a resolver los problemas actuales de la ciudad.



A pesar de que el Gobierno de la República del Ecuador en el Art. 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; garantiza la participación de al menos un ciudadano en cada debate o toma de decisiones, con la certeza de que su voz y voto sean escuchados, este compromiso no ha sido plenamente acatado. En este contexto, es responsabilidad de los GAD Municipales incentivar e incluir a la población en la creación de los PDOT, con el objetivo de crear una ciudad más equitativa.

En el caso del Cantón Cuenca, el sistema de participación no está del todo consolidado. El departamento de gobernabilidad es el encargado de llevar estos procesos de manera especial en la zona urbana, para lo que nombra a veedores ciudadanos para el cantón Cuenca, que representan el 3% en el área urbana y el 5.3% en el área rural 5.3% (Vivanco, 2013); no obstante, este porcentaje no representa la realidad, debido a que no existe participación activa de los mismos.

Por su parte, la población del cantón expresa su descontento por la limitada influencia que poseen en lo que respecta a las decisiones sobre los territorios urbanos y rurales. Además, con frecuencia se observa que los intereses económicos se priorizan por encima de las necesidades y preferencias de los ciudadanos.

No cabe duda que el conocimiento y la valoración de las iniciativas específicas de participación ciudadana en la zona urbana y rural de Cuenca son desafíos pendientes que deben abordarse para fortalecer la legitimidad de dichas iniciativas en el próximo quinquenio de planificación. Esto se traduce en una mayor confianza y solidez por parte de los ciudadanos,

promoviendo una verdadera cultura política en lugar de limitarse a recoger opiniones.

En base a lo expuesto anteriormente, se evidencia la escasa y desigual participación de la población en la toma de decisiones y el desarrollo del cantón Cuenca. A pesar de la importancia de la participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia y la generación de políticas públicas efectivas, se observa que la mayoría de los ciudadanos no están involucrados de manera activa en los procesos de toma de decisiones en el ámbito municipal. Asimismo, se constata que las instancias de participación existentes no funcionan de manera efectiva, lo que plantea la necesidad de examinar a fondo los obstáculos y desafíos que impiden una participación más significativa y equitativa.

Además, existe una carencia significativa en el proceso de participación ciudadana en el cantón de Cuenca. Esto se debe a que no se está cumpliendo con lo establecido en el Artículo 54, Numeral 4, del COOTAD, que requiere la implementación de un sistema de participación democrática en los municipios. Esta falta de cumplimiento evidencia la ausencia de una regulación y metodologías adecuadas en los procesos de participación para la elaboración de los PDOT y PUGS en el cantón, lo cual podría potencialmente invalidar la efectividad de los planes de ordenamiento territorial.

En consecuencia, esta investigación propone comparar los procesos de participación ciudadana en la elaboración de las dos últimas actualizaciones de los planes del cantón Cuenca, para así identificar las limitaciones, así como las causas subyacentes de la baja participación y



sus implicaciones en la gobernanza local. De igual manera, se busca explorar cómo se puede mejorar estos procesos de participación ciudadana y promover una cultura participativa que fomente una mayor incidencia de la ciudadanía para la toma de decisiones, con el fin de construir un PDOT y PUGS en sintonía con las necesidades de sus habitantes.

II. II. Objetivos

II. II. I. Objetivo General:

Comparar los procesos de participación ciudadana en la elaboración de los PDOT y PUGS de Cuenca en los años 2015 y 2020.

II. II. II. Objetivos específicos:

- Diagnosticar el proceso de participación ciudadana en la elaboración de los PDOT y PUGS de los años 2015 y 2020.
- Comparar la participación ciudadana en cada etapa de elaboración de los PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.
- Establecer las limitaciones y alcances de los procesos de participación ciudadana en la elaboración de los PDOT de los quinquenios de planificación 2015- 2020 y PUGS 2020.
- Establecer criterios y recomendaciones para mejorar los procesos de participación ciudadana en la elaboración de los siguientes PDOT y PUGS.



II. III. Preguntas de investigación e hipótesis

¿Cuáles fueron las limitaciones del proceso de participación ciudadana en la elaboración del PDOT en el periodo del 2015-2020 y en la elaboración del PUGS en el año 2020?

¿Qué mecanismos han evolucionado para asegurar una adecuada participación ciudadana en la última actualización del plan cantonal de Cuenca?

¿Cómo se puede fortalecer y asegurar la participación ciudadana en la elaboración de PDOT y PUGS?

Con base en estas preguntas, se considera a la participación ciudadana como uno de los ejes centrales en la formulación de los PDOT y PUGS; sin embargo, aunque comparten similitudes significativas ambos planes no abordan los mismos temas. Por ende, la investigación intenta responder el planteamiento de las siguientes hipótesis:

II.III. I. Hipótesis N°1

La actual metodología y las instancias de participación aplicadas en la elaboración de los PDOT y PUGS en el cantón Cuenca, tuvieron limitaciones o resultaron ser insuficientes, por lo que requieren de ajustes para asegurar una participación ciudadana activa y efectiva.

II. III. II. Hipótesis N°2

La ausencia de una normativa que regule y oriente el proceso de participación ha dado lugar a que en la última actualización del PDOT y PUGS predominen los intereses de los sectores sociales más influyentes. Esta circunstancia, agravada por la falta de comprensión ciudadana sobre el alcance de dichos planes, ha generado el descontento actual con respecto a la actualización del plan.



III. Metodología

Esta investigación tuvo la finalidad de comparar los procesos de participación ciudadana en la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) en el cantón Cuenca. Para lograr este propósito, se adoptó un enfoque descriptivo que combina métodos cualitativos y cuantitativos. Estos métodos han sido utilizados de manera coherente para estructurar este documento en concordancia con el tema en desarrollo.

Para la elaboración del marco teórico y estado del arte (capítulo 1), se llevó a cabo la revisión de fuentes bibliográficas que posibilitó la comprensión del tema de estudio. Este análisis incluye una revisión histórica, una exploración conceptual y ejemplos de la aplicación de la participación ciudadana en la elaboración de planes territoriales a nivel mundial. Además, se incorpora la recopilación del marco normativo y regulador que guía y regula la participación en la planificación territorial del Ecuador.

Para el diagnóstico de la participación ciudadana en la elaboración de los planes (capítulo 2) se recopiló el Plan de Uso y Gestión del Suelo del año 2020, así como en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los años 2015 y 2020 del cantón Cuenca. Además, se analizó el Informe de Participación Ciudadana del año 2015 y el Documento Complementario del PDOT y PUGS del año 2020. De estos documentos se sistematizaron los datos más relevantes que dieron cuenta del número de actores sociales, mecanismos de participación, metodología, marco jurídico y las herramientas virtuales que se utilizaron en la época de la pandemia. Los planes y los informes antes mencionados se encontraron en la página web

del municipio de Cuenca (<https://www.cuenca.gob.ec/content/plan-de-desarrollo-y-ordenamiento-territorial>).

Para la identificación de los participantes en los talleres de socialización se utilizaron tablas de clasificación por grupos de actores sociales. La información se obtuvo de las fotografías del registro de asistencia a los talleres en el año 2015 y en el caso del 2020 la asistencia presencial y las llamadas mediante la plataforma Zoom. Esto permitió la sistematización de los sectores involucrados y su interacción a través de los diferentes medios; al final de cada tabla se exponen comentarios propios sobre los datos obtenidos.

Una vez recopilados los datos del apartado anterior se desarrolló el capítulo 3, el cual tiene como objetivo comparar los procesos de participación en las dos últimas actualizaciones. Para lograrlo se organizó la información en las cuatro fases de los planes, en cada etapa se comparan la cantidad, calidad de información, tiempo y resultados obtenidos, utilizando como criterios de medición los propuestos por Ander-Egg (2007), Zamora & Carrión (2013). Los resultados de la comparación se presentan a través de figuras que destacan las diferencias y similitudes encontradas, además se incluyen comentarios propios que resaltan las desigualdades.

Asimismo, al final del capítulo se realizó un análisis estadístico con el fin de obtener datos de la opinión de la sociedad en cuanto a la participación ciudadana por medio de cuatro encuestas, 2 de manera virtual y 2 físicas, en donde se recopilan datos sobre la percepción de diferentes actores acerca de la participación en la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.



Las encuestas realizadas han facilitado la recopilación de información destinada a describir las percepciones y experiencias de los participantes en relación a los planes. A pesar de que algunas de estas encuestas pueden incorporar datos cualitativos en sus respuestas, su principal objetivo consiste en proporcionar una visión clara y objetiva de la forma en que diversos actores sociales, como funcionarios municipales, académicos, empresas y otros, perciben y participan en los procesos de planificación territorial. A continuación, se detallan las encuestas generadas y su aplicación:

- a. “Encuesta de participación ciudadana- Autoevaluación”, fue dirigida a los encargados municipales de desarrollar los planes 2015 y 2020, obteniendo la información de 11 delegados que corresponden a los técnicos en las áreas de planificación, analistas de sistemas y coordinadores; todos pertenecientes al equipo de trabajo de los planes. Para esto se visitó por 4 ocasiones la dirección de planificación del cantón Cuenca, del 12 de abril al 10 de mayo. En la misma se obtuvieron datos sobre 17 preguntas, relacionadas al concepto de participación, actores que participaron, metodología, limitaciones, recomendaciones, etc.
- b. “Encuesta de participación ciudadana-actores claves” dirigida a los académicos de la facultad de arquitectura de la Universidad de Cuenca, la misma estuvo estructurada con 12 interrogantes con enfoque a los principales temas tratados en el documento como: recomendaciones,

limitaciones, definiciones de la participación ciudadana, entre otros. Para esto se visitó la instalación del campus central por 5 ocasiones, desde el 25 de mayo hasta el 4 de julio del presente año, obteniendo la respuesta de tres académicos.

- c. “Encuesta de Participación Ciudadana en el PDOT 2015 y PDOT-PUGS 2020” fue realizada en la plataforma Google Docs a través de su herramienta formularios, cuyo enlace fue difundido por redes sociales (Facebook, grupos de WhatsApp de estudiantes y asociaciones barriales). Además, se llevó a cabo llamadas telefónicas y contacto vía WhatsApp a 50 ciudadanos que fueron partícipes de los planes 2015 y 2020 para realizar la encuesta mediante este medio (ver listado en el anexo D).

Para la determinación del tamaño de muestra se aplicó la siguiente fórmula, en donde el valor de **Z** (niveles de confianza), el valor **P** (frecuencia esperada del factor a estudiar) y finalmente el valor **B** (intervalo de confianza o error admitido) como se muestra a continuación, obtenida de (Mateu & Casal, 2003, p.9)

$$\text{Tamaño de muestra} = \frac{(\text{valor } Z)^2 \times (\text{valor } P) \times (1 - \text{valor } P)}{(\text{valor } B)^2}$$

En esta fórmula, se tomó como nivel de confianza **Z** un valor de 90%, el margen de error B del 7% para un tamaño de población de 636.996 habitantes (INEC, 2017). Como resultado, se determinó como tamaño óptimo de la muestra



mínimo 139 encuestas, con una acogida de 144 respuestas.

- d. La cuarta encuesta lleva por nombre “Encuesta a entidades políticas, gubernamentales y demás organismos sobre la Participación Ciudadana en el PDOT 2015 y PDOT-PUGS 2020”, estuvo dirigida a todos los sectores sociales que participaron en ambos planes. La misma, fue difundida mediante el enlace de acceso de la herramienta Google Docs a los correos personales e institucionales de 95 actores que asistieron a los talleres, datos encontrados en el listado de asistencia del informe de participación ciudadana del 2015 y 2020. Esta encuesta contó con 10 preguntas de las cuales solo se obtuvo la información de 5 actores. En las 4 encuestas se procuró ocupar un texto legible, de fácil entendimiento y comprensión; los correos utilizados y las preguntas formuladas se adjuntan al final del documento como anexos.

Para el procesamiento de información en el caso de las encuestas virtuales se utilizó las mismas herramientas del formulario de Google Docs, y en el caso de las encuestas físicas los datos se compilaron en una base de datos en la que se clasificó los datos más relevantes respecto a cada temática que abordó la encuesta, luego se procedió a la tabulación de estos resultados, categorizándolos en función de similitudes y diferencias. Con la información recabada en las encuestas, se pudo comprender y contrastar posturas, en primer lugar, lo que piensa la ciudadanía, actores sociales y

los académicos sobre el proceso, luego lo que el municipio indica que sucedió lo que ayudó a deducir la problemática de la situación actual, con el fin de entender cómo se han incluido cada uno de los sectores en el plan. En este mismo capítulo se realizó un mapeo de actores con los sectores que influyeron en ambos planes, para identificar cómo se dio la relación de los actores y su incidencia en la toma de decisiones utilizando la percepción recabada en las encuestas, en base a la autora María Ortiz en la “Guía para confeccionar un mapeo de actores - Bases conceptuales y metodológicas” (Ortiz et al., 2016).

En el capítulo 4 se desarrollaron las limitaciones que no permitieron alcanzar en su totalidad los objetivos planteados por los encargados de elaborar el plan. Para llevar a cabo este análisis, durante la aplicación de las encuestas a los técnicos se les consultó sobre las restricciones que no permitieron que se desarrolle el plan según lo planificado, esto visto desde una perspectiva técnica interna. Así mismo, a la ciudadanía y a los actores claves se les realizó la misma interrogante, a fin de conocer el punto de vista desde una perspectiva externa del plan.

Para complementar el capítulo, se llevó a cabo la elaboración de un árbol de problemas, en el cual se aplicó una metodología que consistió en el análisis de las limitaciones y alcances de ambos planes durante su elaboración, esto con el fin de identificar el problema central para determinar las causas y sus efectos que ocasionaron que el plan no cuente con una adecuada participación. Al cierre de este capítulo se muestran los alcances de la participación ciudadana utilizando la escalera de participación de Arnstein del año 1969, en el que cada proceso ocupa un



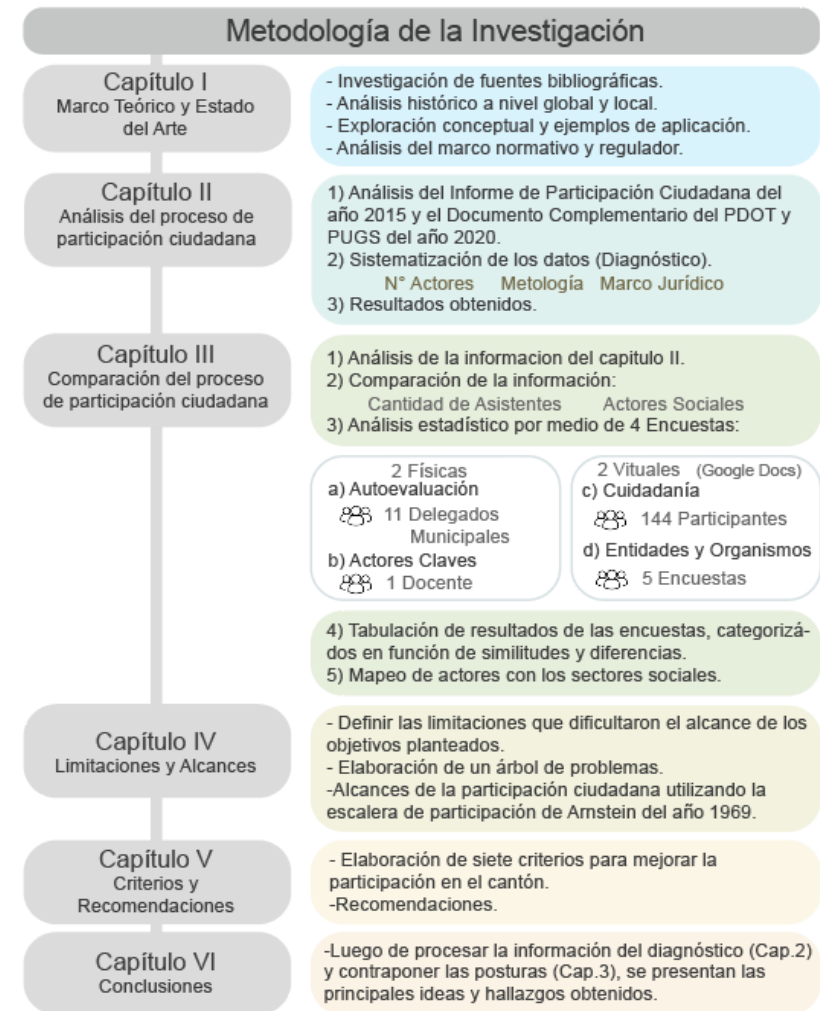
escalón determinado lo que permitió realizar un análisis crítico del verdadero accionar de la población en los planes.

A la par, en el capítulo 5, se realiza una síntesis de siete criterios identificados en un informe emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en México en el año 2019. Estos criterios se consideraron como los pilares fundamentales para la articulación de la participación ciudadana en el caso de estudio y se destacó la necesidad de abordarlos de manera más efectiva. Además, se presentan recomendaciones que surgen como resultado de la investigación y que tienen la finalidad de orientar futuros planes de desarrollo. Estas recomendaciones pueden ser aplicadas tanto en el contexto del Cantón Cuenca como en otras ciudades del país.

Al final se establecen las conclusiones obtenidas después de procesar la información del diagnóstico (Cap.2) y contraponer las posturas (Cap.3). En este se presentan las principales ideas y hallazgos obtenidos a partir del análisis de los datos y la revisión de la literatura, muestra una perspectiva global y reflexiva sobre el tema abordado; todo esto se puede observar en la Figura 1.

Es esencial destacar que las técnicas seleccionadas han sido elegidas para abordar de manera eficaz los objetivos e interrogantes de la investigación, ya que, al enfocarse directamente en los actores involucrados, se ha obtenido información de primera mano sobre las limitaciones, mecanismos de participación y las posibles mejoras de estos procesos mediante la recopilación tanto de datos cuantitativos como cualitativos.

Figura 1. Resumen de la Metodología empleada.



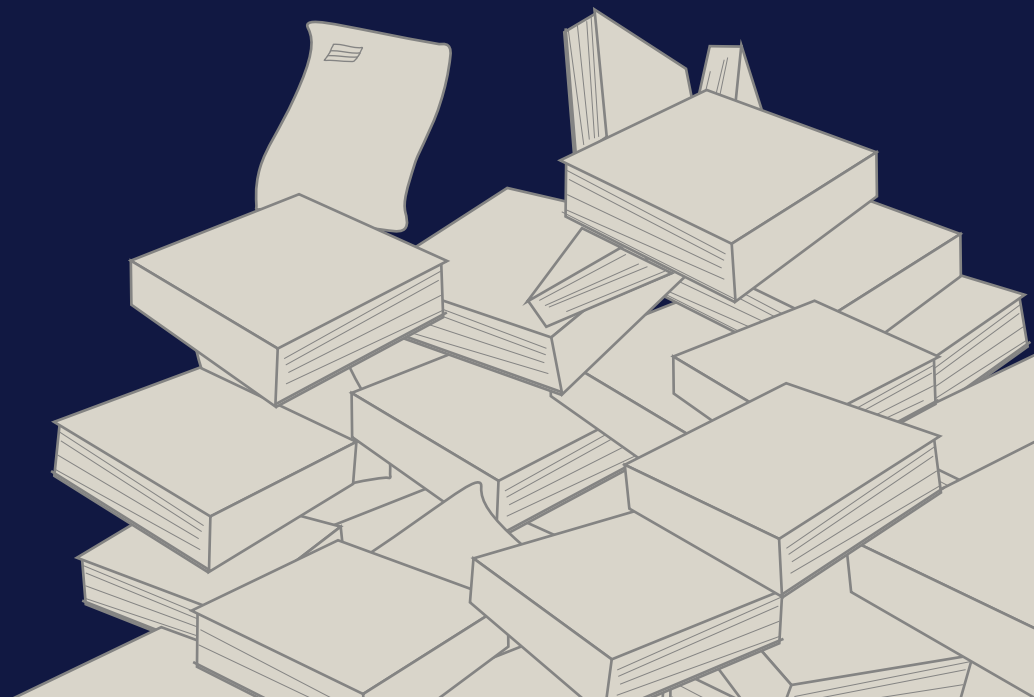
Fuente: Elaboración Propia.



CAP

1.

MARCO TEÓRICO Y
ESTADO DEL ARTE.



1.1. Estado del Arte

En el marco de la presente investigación, la creación de una línea temporal es un componente esencial que sirve para adentrarse en la evolución de la participación ciudadana en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial. A través de esta aproximación histórica, se busca contextualizar y comprender la relevancia de la participación ciudadana en la planificación del territorio a lo largo de los tiempos, identificando tanto su evolución como los desafíos y oportunidades contemporáneas en este campo.

Las sociedades del mundo antiguo, antes de congregarse en ciudades, comenzaron su proceso de interrelación al convivir en límites geográficos autoimpuestos, de manera que al estar en un espacio delimitado crearon de manera inconsciente actividades productivas, sociales, políticas y culturales; lo que sería una primera aproximación a comunidad. Esta misma expandió sus límites y se relacionó con otras sociedades vecinas, dando paso al comercio y la expansión de sus territorios (Pérez & Ochoa, 2017).

Con el paso de los siglos y mediante el surgimiento de las primeras polis griegas en la primera o segunda mitad del siglo VII a.C., nació el término ciudadanía; siendo en los foros donde se realizaron las primeras discusiones sobre el desarrollo de la ciudad. En este punto se establecieron los primeros acercamientos al entendimiento sobre la participación y democracia, en donde se consideraba “ciudadanos” solo a las personas importantes que contaban con derecho a participar activamente en la política del estado.

Cabe mencionar que no todos eran ciudadanos, es decir, las mujeres y los esclavos no eran considerados como tal, pues solo algunas personas eran privilegiadas y como consecuencia, tenían un deber cívico con la ciudad. Por ende, los ciudadanos también tuvieron obligaciones, esto debido a que una persona que no participaba en los asuntos del estado y que no cumplía con sus responsabilidades impuestas era socialmente excluido y se le consideraba perjudicial (Consejo de Europa, 2004). En este período la participación ciudadana era limitada, sin embargo, se establecieron los cimientos de la planificación dejando como legado la organización de la población.

Otro punto importante de inflexión es la Revolución Francesa a finales siglo XVII, ya que marcó el fin definitivo del feudalismo y del absolutismo en el país, lo que otorgó libertad al ciudadano en el marco de una república democrática. Sin embargo, aún para este período no se había logrado que la mujer adquiriera un rol importante en la sociedad (Monnier, 2004). Como resultado de esta revolución se promovieron valores democráticos como la libertad y la igualdad, además de la noción de derechos humanos y civiles, mismos que continúan siendo fundamentales en las democracias modernas.

No es hasta la llegada del siglo XVIII, donde comienza una transformación, impulsada por el movimiento de la ilustración, el liberalismo y los cambios económicos. En este punto se realiza un cuestionamiento al sistema monárquico y se busca defender una forma de gobierno en el que se limiten los poderes de la iglesia y se vele por las libertades individuales del ciudadano; tales como: la vida, la libre expresión, el derecho a la propiedad,



UCUENCA

entre otros (Avilán, 2020). En este punto se produjo un mayor interés sobre la planificación del territorio y la participación ciudadana. Las ciudades comenzaron a adoptar planes maestros y regulaciones para guiar el crecimiento del territorio. También nacieron los movimientos de derechos civiles y la lucha por la igualdad de género han surgido de estas ideas. Actualmente, la participación ciudadana no solo se trata de participar en elecciones, sino también de involucrarse en cuestiones de derechos civiles y sociales.

Luego en el siglo XIX, Europa experimentó una serie de movimientos de reforma y revolución que fueron impulsados por la demanda de una mayor participación política y la garantía de derechos civiles. Estos acontecimientos históricos, como las Revoluciones de 1848, reflejaron la lucha de las masas populares por la democracia y los derechos civiles en un contexto de agitación política y social (Hobsbawm, 1962). Durante este siglo se reconoció la necesidad de abordar los problemas urbanos y de vivienda. El legado incluye la conciencia de que el crecimiento descontrolado puede llevar a condiciones insalubres y que es importante considerar las necesidades de la población. El énfasis en la participación sentó las bases para la expansión de la democracia y la participación ciudadana en el siglo XX y XXI. Además, las experiencias y lecciones aprendidas siguen siendo relevantes para abordar los desafíos actuales en la participación ciudadana y la justicia social.

En el contexto nacional, en el año de 1830 un hito crucial en la historia del país marcaba la independencia de la Gran Colombia y el surgimiento de la república ecuatoriana. Los líderes y ciudadanos de la época desempeñaron

un papel fundamental en la configuración de las estructuras gubernamentales y las normas cívicas de la nueva república, estableciendo así las bases iniciales de la participación ciudadana en la política ecuatoriana (Pérez Pimentel, 1981).

En la década de 1970 a 1980 en Ecuador, se comenzaron a introducir elementos de planificación participativa en algunos lugares, como la elaboración de planes de desarrollo local que involucraban a la comunidad en discusiones sobre el uso del suelo y el desarrollo (Mora, 2008). Esta medida, impulsada por sectores rurales marginados, buscaba mejorar las condiciones de vida de los campesinos y fomentar su involucramiento en la administración del territorio.

En el año 2008, en Ecuador, la promulgación de la Constitución introdujo mecanismos claves de participación ciudadana, como el referéndum y la iniciativa popular (Villacrés, 2018). Esta nueva carta magna reflejó el compromiso con la democracia participativa y permitió que los ciudadanos tuvieran un papel más activo en la toma de decisiones. En el año 2009 la promulgación de la LOOTUGS estableció un marco legal que reconoció la importancia de la participación ciudadana en la planificación territorial (Villacrés, 2018).

Al realizar la investigación en el caso de estudio, cantón Cuenca, se observa que la evolución de la participación ciudadana tuvo un enfoque primordialmente local y se centraba en actividades comunitarias durante las décadas de 1950 y 1960, según señala (Vega, 2015). Sin embargo, a medida que la ciudad creció, surgieron preocupaciones ambientales y de



planificación territorial en la década de 1970 y 1980, lo que llevó a la formación de la Federación de Barrios de Cuenca en 1983 (Correa, 2016).

En estos años se iniciaron esfuerzos para involucrar a la sociedad en la elaboración de planes de desarrollo local, sin embargo, aún se contaba con una participación limitada en la toma de decisiones en el ámbito urbano y rural. Durante la transición de la década de los 2000, se fortaleció la participación ciudadana en la elaboración de los PDOT y el PUGS, con consultas populares, audiencias públicas y talleres participativos (Álvarez & Serrano, 2010). Durante el período del año 2010 en adelante, se muestra un compromiso más fuerte por parte de las autoridades locales para involucrar a la comunidad en la toma de decisiones sobre el ordenamiento del territorio.

Cabe aclarar que la revisión histórica proporciona un marco de referencia que permite entender la evolución de la participación ciudadana en la planificación del territorio a lo largo del tiempo. Esto es crucial para comprender la base sobre la cual se construyen las prácticas actuales de los PDOT y PUGS. Luego de comprender el proceso histórico que ha dado forma a la participación, es necesario contextualizar el término "participación ciudadana" en la opinión de diversos autores, así como con ejemplos de su aplicación en diversos países:

Esta se define como "aquellas actividades dirigidas a influir directa o indirectamente en las políticas públicas, convirtiéndose así, en un instrumento de emancipación para la ciudadanía ya que se ha contado con la voz y el voto para exigir y ejercer un estado funcional en la gestión

pública; que mejore sus límites y capacidades de construcción del territorio, siendo este más generoso para la reproducción de la vida humana" (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009). La construcción de este concepto está influenciado por una serie de actividades donde las personas intervienen o comparten las mismas ideas e intereses con el fin de promover el desarrollo de la sociedad.

Un ejemplo destacado es el caso de España, donde la participación de la ciudadanía en los procesos de elaboración de los planes tiene un mayor rigor y avance en cuanto a los mecanismos que usan para que todos sean incluidos. Como lo menciona Pérez & Ochoa (2017), existe una clasificación de la participación ciudadana que se basa en diferentes niveles, objetivos y características con el propósito de formalizar la participación. Estos niveles son:

1. La recolección de información de ciudadanos y autoridades, ya sea ascendente o descendente.
2. Se realiza una consulta a los ciudadanos a través de diversos instrumentos que permitan conocer su opinión y mejorar la toma de decisiones.
3. Los ciudadanos considerados como expertos intervienen en grupos para los procedimientos administrativos o formulación de las políticas públicas.
4. En conjunto con las autoridades se toman decisiones, del cual se puede destacar el referéndum decisorio, creación de comisiones de usuarios de los servicios públicos, la congestión y gestión directa o el presupuesto participativo (Pérez & Ochoa, 2017).

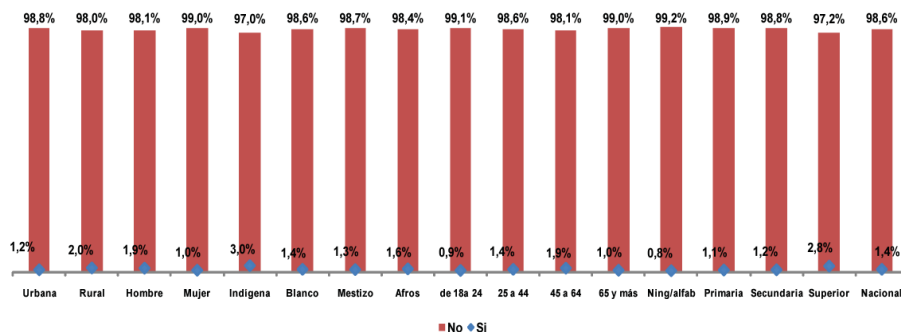


Otro ejemplo es el caso de Australia, en el que las consultas públicas desempeñan un papel importante en la planificación. Las autoridades locales y estatales buscan la retroalimentación de los ciudadanos en proyectos de desarrollo, cambios en el uso del suelo y regulaciones urbanas (Fracasso, 2000).

Un tercer ejemplo es el “presupuesto participativo” que se implementó en Porto Alegre, Brasil en la década de 1980. Este enfoque involucra a los ciudadanos en la asignación de recursos y en la toma de decisiones sobre proyectos de desarrollo urbano. Los ciudadanos pueden proponer y votar sobre proyectos, lo que ha llevado a una mayor transparencia y participación en la planificación territorial (Goldsmith & Vainer, s.a).

En Ecuador, la participación ciudadana ha estado presente en los procesos de desarrollo territorial, sin embargo, los indicadores analizados por el INEC muestran que la participación en el país en relación a los planes de desarrollo territorial es baja. Los porcentajes son inferiores al 3% en todos los grupos etarios encuestados como se muestra en la figura 2 (INEC - ENUMDU, 2009).

Figura 2. Asistencia a convocatorias para elaboración de planes.



Fuente: (INEC - ENUMDU, 2009)

A partir de este dato, se puede inferir que el análisis en torno a la participación ciudadana en Ecuador ha sido limitada, esto se refleja en la escasez de investigaciones enfocadas en esta temática en el país. Sin embargo, existen documentos de estudio como el caso del cantón Ibarra en el año 2021, el cual examinó la influencia de la participación ciudadana en las diversas fases del PDOT cantonal, del cual se obtuvieron resultados negativos que ratifican la falta de compromiso de los GAD municipales en crear una verdadera cultura participativa (Guerrero & Romero, 2021).

Otro documento relevante aborda la cuestión de la participación ciudadana en el cantón Samborondón, el mismo que se centra en la colaboración de la comunidad en la elaboración de planes. En este estudio se enfatiza la necesidad de un cambio generacional en el desarrollo de los planes, alentando una mayor inclusión de jóvenes, académicos y otros sectores sociales que históricamente han tenido una participación limitada. Este enfoque se orienta hacia la construcción de un territorio más equitativo y lleno de oportunidades para todos los ciudadanos (Hidalgo & Saltos, 2019).



Es importante señalar que en el cantón Cuenca, el tema de la participación ciudadana en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial no ha recibido una amplia atención. Este aspecto se ilustra en el trabajo de Sánchez (2018), que se limita a mencionar las estrategias de participación aplicadas en los cantones de Cuenca, Manta y Macas. A partir de dicho análisis, se llega a la conclusión de que es imperativo proponer acciones destinadas a agilizar y mejorar la eficacia de los procesos de participación. Sin embargo, esta investigación no profundiza en un diagnóstico detallado de los planes y su posterior análisis.

En otra investigación que se centra en el caso de estudio se obtuvo de Vivanco (2013), en el cual se hace mención a que la planificación participativa trasciende la mera obligación legal o institucional en Ecuador. Es decir, que los protagonistas son las redes de actores y conjuntos de acción y su objetivo es asegurar la participación democrática en la toma de decisiones en diferentes niveles de gobierno.

En donde se considera a la participación ciudadana como indispensable en la construcción social y política, que requiere corresponsabilidad de los actores involucrados, y su éxito depende de un diseño y ejecución adecuados en sintonía con la planificación territorial. Además, a partir de este documento, se han extraído datos de gran relevancia para la investigación, tales como:

“La representatividad de los participantes se inclina sobre la ciudadanía organizada (área urbana 97% y área rural 94.7%) y la representación de actores no organizados es mínima en el proceso

participativo del plan de Cuenca (área urbana 3% y área rural 5.3%). La representatividad de la instancia del consejo de planificación, no es medible en términos de legitimidad; dado que sus actuaciones fueron mínimas y específicas para un momento determinado del proceso participativo, mostrándose la carencia de un flujo adecuado de información entre representantes y representados. No estuvieron todos los que debieron estar, faltó incorporar a los barrios, universidades, empleados privados, inclusiones socioeconómicas, de género y generacionales, sectores de la economía informal, cámaras de la producción, e incluso la propia corporación municipal en su conjunto.”

Es relevante destacar que, en el Cantón Girón, la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial se basa en una ordenanza que establece y regula el funcionamiento del sistema de participación ciudadana y control social. Esta ordenanza proporciona el marco normativo necesario para garantizar la participación activa de los ciudadanos en la planificación territorial y asegura que el proceso sea democrático y transparente en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo del cantón. Este marco normativo resalta la importancia de valores como la igualdad, la ética laica, la transparencia y la solidaridad, entre otros. Por medio de 32 artículos se establecen formas de organización, espacios de participación, número de reuniones, presupuesto, mecanismos, y actores involucrados.

En resumen, a lo largo de este capítulo se ha constatado que la participación ciudadana ha sido una constante en la historia, perdurando desde tiempos prehistóricos hasta la actualidad. No obstante, su desarrollo



UCUENCA

y promoción han estado moldeados por las cambiantes perspectivas de la sociedad a lo largo de distintas épocas. En el caso específico del Ecuador, y más concretamente en el Cantón Cuenca, la participación ciudadana sigue siendo un desafío pendiente. Aunque se han establecido leyes nacionales que buscan fomentar la participación, aún no se ha desarrollado un marco normativo sólido para Cuenca que garantice la plena participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la construcción de políticas públicas. Esto refleja la necesidad de un esfuerzo continuo para promover la participación activa y significativa de la ciudadanía en la vida política y social del país.

Durante la última década, se ha evidenciado una notable escasez de investigaciones, artículos y tesis que se centren específicamente en el análisis de la participación ciudadana en el Cantón. Esta falta de conocimiento en el ámbito académico y debido a la creciente importancia de garantizar la participación ciudadana y la legitimidad de los planes han sido factores determinantes que llevaron a la formulación de la presente tesis. La cual se centra en aportar conocimiento sobre el estado actual de la participación ciudadana en Cuenca, identificando los obstáculos que han surgido, a fin de proponer posibles soluciones que puedan contribuir a las actualizaciones PDOT y PUGS en la región.

1.2. Marco Teórico y Conceptual

Este apartado incluirá un conjunto de teorías, conceptos y lineamientos metodológicos necesarios para el entendimiento global de la investigación. Por ello, en primera instancia es fundamental comprender de qué trata los Planes de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo, de esta forma se podrá esclarecer su importancia para el desarrollo local de las ciudades y por ende su conexión con el significado de la participación ciudadana.

Partiendo del entendimiento del territorio desde una dimensión social como lo expresa Paasi (2003) citado en (Sánchez, 2015) “De la forma más simple, el territorio se refiere a una porción del espacio terrestre reclamada y/o ocupada por una persona, un grupo o institución”. Esto se entiende como la transformación del espacio geográfico en un entorno social que se encuentra en constante cambio y el cual, es de suma importancia para la construcción de las dinámicas integraciones.

Sumado a lo anterior, el entendimiento del territorio es de gran importancia para la organización tanto espacial, social, económica, político y cultural. Por ello, es necesario llevar a cabo un proceso en el cual sean ejecutadas una serie de actividades relacionadas a la toma de decisiones en base a los fines planteados, los medios para su desarrollo y las acciones pertinentes para lograrlo.

La planificación territorial es una actividad compleja que permite el dinamismo de la sociedad y asume el control de los diferentes niveles



sociales que se encuentran interrelacionados. La misma surge hace (500 a.C.) con Hipódamo de Mileto considerado el primer urbanista, luego en el siglo XV, Felipe II utilizaría unas primeras ideas urbanísticas en las “Leyes de Indias”; pasando así por los siglos donde el término “Ordenamiento Territorial” llegó a toda Europa (Rodas, 2019).

De igual manera, un acontecimiento que marcó a la planificación se le atribuye a Haussmann en el siglo XIX quien por orden de Napoleón III, demolió 19.730 edificios históricos, además que apertura las calles hacia un orden religioso y monumental (Tamayo, 2020). Desde este momento los arquitectos, técnicos, urbanistas y autoridades realizaron intervenciones de suma importancia en las ciudades que hasta la actualidad se mantienen para asegurar el desarrollo de las urbes, dando inicio a lo que hoy conocemos como planificación territorial.

En Ecuador los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) asumen la responsabilidad, de guiar las actividades humanas y ordenar el territorio, siendo los del nivel cantonal los que tienen que regular el uso y la ocupación del suelo, elaborando para ello ciertos instrumentos como son los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y desde el 2016 los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS).

El PDOT o también conocido como plan de desarrollo y ordenamiento territorial constituye el instrumento primordial de la planificación en todos los niveles de gobierno del país, tal como lo menciona la Constitución de la República, seguido por el Código de Planificación y Finanzas Públicas

(CPYFP) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS).

Los planes buscan orientar y definir el desarrollo del territorio, esto modificado de acuerdo a las competencias constitucionales en todos los niveles de gobierno, por ende, los planes y proyectos propuestos para cada plan responden a las necesidades particulares y exclusivas de los asentamientos. Es así que la construcción del PDOT parte del entendimiento y posterior análisis de las características exclusivas de cada comunidad, así también de las debilidades, amenazas, necesidades y fortalezas que presentan sus habitantes. (SOT – Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2021).

A diferencia de esto, el Plan de Uso y Gestión de Suelo establece e instrumentaliza las políticas y actuaciones que propenden a la recuperación de espacios para usos colectivos y de equipamiento público, la salvaguardia del patrimonio colectivo, integración funcional y armónica de los usos de suelo, implementación de infraestructura de servicios y generación de vivienda de interés social, todo esto ligado directamente con instrumentos legales y operativos de actuación (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018).

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) se relacionan estrechamente en el ordenamiento territorial de Cuenca. El PDOT establece la visión y los objetivos generales para el desarrollo de la ciudad, mientras que el PUGS se encarga de traducir esas directrices en regulaciones y normativas específicas para el



uso del suelo. Esta relación garantiza la coherencia entre la visión estratégica y la aplicación práctica de las políticas urbanas, permitiendo una planificación coherente y sostenible.

En relación a la participación ciudadana, se define de manera diversa en diferentes países; en los Estados Unidos se enfoca en la participación activa de los ciudadanos en la política y la vida cívica (Sidney & Verba, 1963), mientras que, en Alemania, se relaciona con la toma de decisiones a nivel local y regional, a menudo a través de consultas y referendos (Conradt & Langenbacher, 2013). En Brasil, se promueve como un medio para involucrar a la población en la toma de decisiones políticas a través de mecanismos como las conferencias nacionales y los presupuestos participativos (Tranjan, 2016). En Suecia, se basa en la democracia deliberativa, que fomenta la participación ciudadana en la formulación de políticas mediante consultas y diálogos directos (Steiner, Bachtiger, Spornli, & Steenbergen, 2009).

Un caso más cercano se encuentra en la ciudad de Bogotá, donde la participación se establece como el componente fundamental en la planificación del desarrollo local, según la normativa vigente. Sin embargo, la implementación de este proceso presenta deficiencias significativas que afectan la calidad de la participación y disminuyen la legitimidad de las contribuciones de los ciudadanos (Cante, 2019).

En Ecuador, la SENPLADES (2018), define a la participación como un proceso basado en la comunidad, en el que los ciudadanos se organizan por sí mismos y sus objetivos a nivel de base; trabajan juntos a través de

organizaciones comunitarias no gubernamentales para influir en la toma de decisiones.

Otras definiciones hacen referencia a los esfuerzos dirigidos a incluir a los habitantes en la toma de decisiones de carácter público, lo que implica la necesidad de crear los ambientes para forjar una ciudadanía que se sienta dueña del espacio público, responsabilizándose del éxito o fracaso de la sociedad, y que vea las autoridades públicas como su colaborador, y no como un obstáculo. En este esquema deben ser compatibles diversos grupos y sus intereses variados e incluso opuestos, además, debe ser posible llegar a un consenso que tal vez no satisfaga por completo a ninguno, pero que sin embargo sea aceptable a todos (Guillen, Badii, Blanco, & Sáenz, 2008).

Desde esa perspectiva, tal como lo señalan Hernández y Chumaceiro (2018) una visión participativa “involucra elementos consustanciales a la democracia como son; la libertad (de opinión, expresión, asociación, manifestación pacífica, entre otras); inclusión; gestión de asuntos públicos de manera indirecta y directa; disidencia, oposición; alternancia y alternatividad” (p.58); fundamentados en la teoría de la democracia y los derechos humanos.

Es importante reconocer que la participación ciudadana no es un concepto estático, sino que se moldea según la historia, cultura y contexto político de cada país. Estos ejemplos muestran que dicha participación puede tomar diferentes formas y enfoques en todo el mundo, adaptándose a las necesidades y tradiciones de cada sociedad.



En el marco de la construcción de planes territoriales, se la define como un elemento esencial para conseguir el involucramiento de la población en procesos complejos como los de planificación estratégica. (Diputació Barcelona, 2015). Esta afirmación subraya la importancia de involucrar a la comunidad en la toma de decisiones que afectarán su entorno, ya que esto puede resultar en planes más efectivos y socialmente responsables.

Sin embargo, se debe reconocer que la participación ciudadana no está exenta de desafíos y obstáculos. Como señaló Arnstein (1969), la participación ciudadana en la elaboración de planes implica la contribución de la comunidad en la identificación de necesidades, la formulación de objetivos y estrategias, y la supervisión de la implementación de planes y políticas públicas. Esta se distingue entre una participación verdaderamente empoderada y una mera manipulación simbólica, enfatizando la importancia de una participación auténtica para lograr resultados efectivos.

Por otro lado, Fung y Wright (2001), subrayan que la participación ciudadana en la elaboración de planes es un proceso democrático que busca empoderar a los ciudadanos, permitiéndoles influir en las decisiones que afectan sus vidas y comunidades, y promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas. Este enfoque no solo busca obtener valiosa información de la comunidad, sino que también promueve la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de planificación.

En este sentido, se puede argumentar que la participación ciudadana no es solo una cuestión técnica, sino una dimensión política esencial para la toma

de decisiones que afectan la vida de las personas. La participación efectiva requiere un compromiso genuino de las autoridades y la creación de estructuras que permitan una colaboración significativa entre la comunidad y los responsables de la planificación.

No cabe duda que la participación ciudadana en la construcción de los planes es de suma importancia, sin embargo, para que sean legítimos es importante la implementación de mecanismos participativos que le den un carácter excepcional. Por ello, es conveniente una aproximación a la conceptualización de la participación ciudadana como proceso e instrumento participativo que logre vencer los impedimentos propios en cada uno de los territorios, así como de los diferentes enfoques que tiene el mismo, tal como se muestra en la Tabla 1 y 2.

Tabla 1. Enfoques de la Participación Ciudadana: Mecanismos, Procesos y Herramientas para el Desarrollo Democrático y Territorial

Aproximación a la conceptualización de participación ciudadana como:	
1. Mecanismo de profundización democrática	Incorpora “un conjunto de actividades, procesos y técnicas por los que la población interviene en los asuntos públicos que le afectan”, posibilitando el desarrollo de la ciudadanía activa e inclusiva Alberich, 2004, citado en (Pereira, 2017)
2. Proceso social	Las fuerzas sociales intervienen en ciudadanía con el fin modificar, mantener o que a su vez los sistemas actuales de organización social y política pública evolucionen; hacia un cambio en la estructura del poder para promover el cambio social (dimensión social) y profundizar la democracia (dimensión política). Velásquez 2003, citado en (Espinosa, 2009, p.85).



3. Proceso Institucional	Esto exige una cierta forma de acción e intervención de las entidades individuales y colectivas en las actividades sociales como portadoras del interés público, estableciendo las relaciones entre los ciudadanos organizados y no organizados, con el Estado. Nuria Cunill, 1994, citado en (Biblioteca del Congreso Nacional, 2014, p.15)
4. Instrumento de gestión	Permite plasmar en acciones concretas, los lineamientos de las políticas estatales, canaliza información y elementos de apoyo para la adopción de decisiones eficaces orientadas al desarrollo territorial Gómez Orea, citado en (Vivanco, 2013, p. 42).

Fuente: Elaborado a partir de Pereira, 2017; Biblioteca del Congreso Nacional, 2014, p. 15; Espinosa, 2009, p. 85; Vivanco, 2013, p. 42.

En base a la tabla 1, se considera a la participación como un mecanismo para profundizar la democracia, promoviendo una ciudadanía activa e inclusiva. Además, se la visualiza como un proceso social que busca modificar los sistemas de organización para promover cambios sociales y políticos. También se concibe como un proceso institucional que enfatiza la colaboración entre ciudadanos y el estado en nombre del interés público. Finalmente, se la interpreta como un instrumento de gestión que permite la implementación de políticas estatales y la toma de decisiones efectivas para el desarrollo territorial.

En conjunto, estas perspectivas subrayan la versatilidad de la participación ciudadana y su papel fundamental en la sociedad en aspectos políticos, sociales, institucionales y de gestión. Así mismo, es importante mencionar los diferentes tipos de participación que se detallan a continuación en la Tabla 2 y que se obtuvo de Ziccardi (2009).

Tabla 2. Tipos de participación

Tipos de participación	
Participación popular	“Es consciente y organizada en los procesos de producción, de distribución y beneficio de la riqueza producida, y de toma de decisiones.” Utria, 1968, citado en (Vivanco, 2013).
Participación diferencial	Denota estructuras y procesos jerárquicos incluso opresivos que condicionan el sentido y las expresiones de la participación a partir de variables de clase, origen étnico, sexo, edad, nacionalidad u orientación sexual, entre otras diferencias sociales. Kaufman, 1997, citado en (Vivanco, 2013, p.24).
Participación social	La participación social se refiere más bien al agrupamiento de personas y grupos con intereses similares con el objeto de reivindicarlos, defenderlos o negociarlos.” (Velásquez C. & González R., 2003)
Participación comunitaria	“Alude al esfuerzo de una comunidad territorial para mejorar la calidad de su hábitat y, en general, de sus condiciones de vida” (Velásquez C. & González R., 2003).
Participación ciudadana	“Es la acción en la que todos los ciudadanos y las ciudadanas del Ecuador se involucran en los procesos que realizan las autoridades en los distintos niveles de gobierno” (CPCCS, 2015) “Es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir” (Villareal, 2009, p. 31-48).

Fuente: Elaborado a partir de Vivanco, 2013; Velásquez C. & González R., 2003; Realpe, 2018, p. 24; Villareal, 2009, p. 31-48.

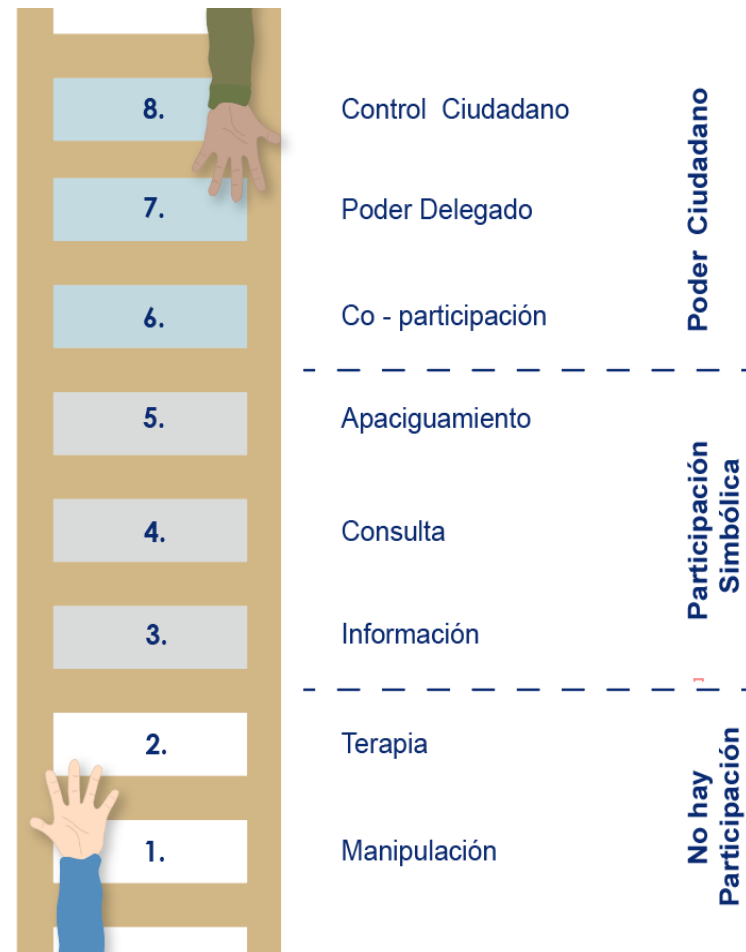


Es importante conocer estas definiciones variadas de la participación ciudadana porque proporcionan una comprensión más completa y matizada de este concepto crucial en la sociedad. Cada definición enfoca aspectos específicos de la participación, como su relación con la producción y distribución de riqueza, las diferencias sociales que influyen en la participación, la organización de grupos con intereses similares, y el mejoramiento de las condiciones de vida en una comunidad.

Como recurso final, se presentan los niveles de Arnstein (1969), representados en la escalera de participación, los mismos son de suma importancia porque ofrecen una herramienta conceptual para comprender y analizar la verdadera influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones. La escalera ilustra de manera clara los diferentes grados de participación, desde niveles mínimos de manipulación hasta los niveles más altos de donde se da un verdadero poder ciudadano, como se observa en la figura 3.

Al categorizar y visualizar por etapas, la escalera permite a los investigadores, planificadores y responsables políticos evaluar de manera crítica si los procesos participativos son genuinamente democráticos o implican la ilusión de participación. Esto promueve una reflexión más profunda sobre la calidad de la participación ciudadana y ayuda a garantizar una toma de decisiones más inclusiva y efectiva en la sociedad.

Figura 3. Escalera de participación ciudadana.



Fuente: Elaborado a partir de (Arnstein, 1969).



Para finalizar, se considera que se debe crear una “Participación Integral” que enfoque el accionar hacia una participación activa y reflexiva de las personas en todos los aspectos de sus vidas, incluyendo lo político, lo social, lo económico y lo personal. Este concepto promueve el empoderamiento ciudadano a lo largo del tiempo, fomenta la ciudadanía activa y responsable, valora la inclusión y la diversidad, y reconoce la importancia del aprendizaje continuo. Además, enfatiza que la participación integral puede tener un impacto multidimensional positivo en la sociedad, al generar ciudadanos más comprometidos y contribuyentes más eficaces en la comunidad y la sociedad en general, siempre basándose en principios de transparencia y rendición de cuentas.

1.3. Marco Legal

La participación ciudadana es una parte fundamental de cualquier democracia sólida, y en el caso de Ecuador, su marco legal es de vital importancia para garantizar un sistema político inclusivo orientado a la toma de decisiones colectivas. Este componente promueve la participación a través de diversos mecanismos, como referendos, consultas populares, plebiscitos y otros medios que empoderan a la ciudadanía para influir en la toma de decisiones.

El estudio del marco legal en la presente investigación, es una herramienta esencial para la identificación de las leyes y disposiciones que respaldan la participación ciudadana en la elaboración de los planes de ordenamiento del territorio. Aunque el enfoque no se centra en la evaluación detallada de las leyes que han sido tomadas para llevar a cabo el plan, el análisis legal de este brinda un entendimiento más profundo de su influencia.

En este contexto, se explorará los principales aspectos legales tales como leyes, normas, ordenanzas y reglamentos que fundamentan la investigación relacionados con la participación ciudadana en Ecuador y su significado en el fortalecimiento de la democracia en el país. Para el caso de estudio se ha tomado el territorio del cantón Cuenca, la cual está sujeta a las disposiciones nacionales, provinciales y municipales.

Las mismas se organizan en igual o menor jerarquía donde el máximo estatuto es la Constitución del año 2008; seguido del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); el



Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS); Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y finalmente la Ordenanza que Regula el Uso, Gestión y Aprovechamiento del Suelo Urbano y Rural del Cantón Cuenca.

De estos documentos se han extraído mediante esquemas los siguientes artículos que hacen alusión al tema central de investigación. La participación ciudadana como un elemento que legitima la toma de decisiones, promueve un estado de derechos y asegura que las herramientas de planificación como los PDOT y PUGS no se vean envueltos en temas de deshonestidad institucional. Cabe mencionar que los esquemas elaborados, buscan simplificar lo expuesto en los instrumentos legales.

1.3.1. Constitución de la República del Ecuador (2008)

Como se mencionó anteriormente, para este análisis se inicia de acuerdo a la jerarquía a la cual se maneja el sistema legal en el país; siendo el máximo estatuto la constitución del año 2008 de la república de Ecuador. En ella se asegura la participación ciudadana en los diferentes ámbitos de planificación nacional, para esto se ha planteado un esquema donde hace mención a los artículos más importantes que guardan relación con la participación ciudadana en el marco de la elaboración de los PDOT y PUGS.

Figura 4. Artículos de la Constitución de la República del Ecuador - 2008.



Constitución de la República del Ecuador 2008

Título 2 Art. 61 #1 - 5

- Participar en los asuntos de interés público.
- Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.

Art. 238

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

Art. 279

El sistema se conformará por un consejo nacional de planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana,

Fuente: Asamblea Nacional del Ecuador, 2008.

Por primera vez en la Constitución de Ecuador, se evidencia un genuino interés en la inclusión de la participación ciudadana para el desarrollo del territorio. En cuanto al Capítulo quinto del Título II “Derechos” denominado “Derechos de Participación”, abarca los artículos 61 al 65, los cuales resaltan la importancia de la participación activa de los ciudadanos en asuntos públicos. El artículo 61, otorga a los ciudadanos una amplia gama de derechos, la promoción de la participación ciudadana y la colaboración entre diferentes niveles de gobierno asegura que los PDOT y PUGS reflejen las necesidades y aspiraciones de la población local. Así también, la



creación de un consejo nacional de planificación asegura la coordinación a nivel nacional, promoviendo una planificación eficaz y coordinada en todo el país. Por consiguiente, en estos artículos se busca fortalecer la democracia a nivel local y regional, garantizando la voz de los ciudadanos en la toma de decisiones y el desarrollo de sus comunidades. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008)

1.3.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Así también, la COOTAD en la última modificación de diciembre del año 2021, realiza una breve explicación sobre la participación ciudadana a fin de garantizar la democracia en el gobierno, esto se visualiza en el Título I que trata de los principios generales sobre la participación, en sus artículos 3, 53, 54, 57, 60 119, 302 y 304; expone las funciones, principios, atribuciones y derechos de la ciudadanía en la toma de decisiones de política pública.

De estas leyes, el Art. 3 - #7 establece los principios de la participación ciudadana como un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El Art. 53, define la naturaleza y la estructura de los Gobiernos Municipales Descentralizados.

Otros artículos importantes son, el Art. 54. - #4, referido a las funciones del GAD Municipal de regular e implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática del mismo. Por su parte, el Art. 60 - #6 corresponde a las atribuciones del

alcalde, de trabajar y asegurar la plurinacionalidad, interculturalidad y el respeto a la diversidad en la participación ciudadana con actores del sector público y la sociedad. Se incluye el Art. 119 - #6, que establece las funciones del Consejo Nacional de Competencias, de promover y vigilar el cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los GAD.

El Art. 302, destaca la importancia de la participación en la toma de decisiones y la rendición de cuentas en los GAD. Por su parte, el Art. 304, establece la creación de un sistema de participación ciudadana para deliberar sobre prioridades de desarrollo, formulación de planes y promoción de la democracia local.

El Art. 305 define los procedimientos institucionales, los mecanismos de participación, los instrumentos y los plazos que permitan a la comunidad involucrarse de manera activa en el proceso de toma de decisiones. Para finalizar, el Art. 312 es esencial, ya que establece sanciones claras para las autoridades que no cumplan con estos criterios, con el fin de garantizar la rendición de cuentas y la responsabilidad en la gestión pública. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021).



Figura 5. Artículos del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD).



Código Orgánico de Organización Territorial,
Autonomía y Descentralización (COOTAD)

- Art. 3 # 7**
Principios de la participación ciudadana.
- Art. 53**
Naturaleza jurídica de los GAD Municipales.
- Art. 54 # 4**
Funciones del GAD municipal.
- Art. 57 # 5**
Atribuciones del consejo municipal.
- Art. 60 # 6**
Atribuciones del alcalde o alcaldesa.
- Art. 119 # 9**
Funciones del Consejo Nacional.
- Art. 302**
La ciudadanía podrá participar de manera protagónica.
- Art. 304**
Sistema de participación ciudadana.
- Art. 305**
Garantía de participación y democratización en los GAD.
- Art. 312**
Sanción al incumplimiento de los artículos relativos a la participación ciudadana en los GAD.

Fuente: Asamblea Nacional del Ecuador, 2021.

1.3.3. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el estatuto de julio de 2020, menciona en sus artículos la importancia de la participación ciudadana en la planificación de las ciudades del país. Los artículos 2, 5, 13 y 46 tienen mayor relevancia en el tema de investigación. El Art. 2 - # 2, define los lineamientos para garantizar los derechos de la ciudadanía, fomentar la participación ciudadana, promover un sistema económico sostenible y el equilibrio territorial.

Por su parte, el Art. 5 estipula los principios comunes que incluyen la sujeción a la planificación del desarrollo, sostenibilidad fiscal, coordinación entre entidades, transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, descentralización y desconcentración en la gestión de los sistemas de planificación, así como las finanzas públicas.

También el Art. 13 indica que la SENPLADES establece los mecanismos de participación ciudadana que se requieran en la formulación de planes y políticas, estos deben ser regulados para garantizar la participación. En cuanto al Art. 46, establece que los PDOT de los GAD se formularán y actualizarán de manera conjunta con la participación ciudadana, siguiendo los mecanismos establecidos por la Constitución, la Ley y la normativa de dichos gobiernos.

De acuerdo con artículos señalados, promueve un adecuado uso de los recursos públicos, garantizar la sostenibilidad fiscal, impulsar el desarrollo



económico y social, y fortalecer la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en la gestión pública

Figura 6: Artículos del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).



Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Art. 2 # 2

Lineamientos para el desarrollo.

Art. 5

Principios comunes.

Art. 13

Planificación participativa.

Art. 46

Formulación participativa.

Fuente: Asamblea Nacional del Ecuador, 2010.

1.3.4. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS)

Los artículos presentes en la LOOTUGS de junio del año 2016 hacen alusión a la participación ciudadana y su implicación en la formulación de los PDOT y PUGS. El Art. 6 expresa el derecho ciudadano sobre el suelo, garantizando que este exista la participación ciudadana.

El Art. 38 establece que los planes urbanísticos complementarios deben ser aprobados por el Órgano Legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal, siguiendo una ordenanza que garantiza la participación ciudadana y una fase de consultas con otros niveles de gobierno. Pese a esto, en el cantón no se ha establecido una normativa que regule y oriente la participación de la población en estos procesos, restando la legitimidad a los planes.

El Art. 92 el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo tiene la facultad de emitir regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo, incluyendo los contenidos mínimos y procedimientos de aprobación de los planes de uso y gestión del suelo, asegurando el cumplimiento de la ley y garantizando la participación ciudadana en este proceso.

Un hito importante que menciona el Art. 107 - # 6, enumera como infracción grave el incumplimiento de la obligación de asegurar el derecho a la información pública y la participación ciudadana en los procesos de desarrollo urbano, de acuerdo con lo que establece la ley (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018).



UCUENCA

En concordancia con los artículos señalados la LOOTUGS garantiza la utilización adecuada de los recursos naturales y contribuye a una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo en el país a través de la aplicación de planes y sanciones.

Figura 7: Artículos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS).



Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS)

Art. 6 # 7

El ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo.

Art. 38

Procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos complementarios.

Art. 92 # 2

Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.

Art. 107 # 6

Infracciones graves, no garantizar la participación ciudadana.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018.

1.3.5. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)

Otra herramienta que ayuda a establecer los alcances de la participación en el país es la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social con la normativa vigente de noviembre del año 2014.

El artículo con mayor relación en la investigación es el Art. 8 que define las atribuciones del Consejo, esta incluye la promoción de iniciativas de control social sobre políticas públicas y entidades del sector público y privado, el apoyo técnico a veedurías, observatorios, y la vigilancia en la ejecución de planes y servicios públicos. Además, el Consejo tiene la responsabilidad de enviar a la autoridad competente informes de veedurías que indiquen posibles responsabilidades para su revisión y tratamiento obligatorio.

Figura 8: Artículo de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).



Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)

Art. 8 # 2 Apoyar técnica y metodológicamente las iniciativas de veeduría.

3 Vigilar el ciclo de la política pública, mediante las veedurías Ciudadanas.

Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2014.

UCUENCA

1.3.6. La Ordenanza que Regula el Uso, Gestión y Aprovechamiento del Suelo Urbano y Rural del Cantón Cuenca.

Como último estatuto se ubica la ordenanza que regula el uso, gestión y aprovechamiento del suelo urbano y rural del cantón Cuenca, que actualiza el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y la sanción del plan de uso y gestión de suelo. Aprobada en enero del año 2022. De este documento se han extraído los artículos 3 y 11, que hablan sobre la participación ciudadana.

Figura 9: Artículos de la Ordenanza que Regula el Uso, Gestión y aprovechamiento del Suelo Urbano y Rural del Cantón Cuenca.



La Ordenanza que Regula el Uso, Gestión y Aprovechamiento del Suelo Urbano y Rural del Cantón Cuenca.

Art. 3 # 12

Fortalecer las capacidades institucionales del ámbito público, los procesos de gobernanza, el poder popular, la participación ciudadana, el control social y la descentralización.

Art. 11 # 5

.....Garantizar los procesos de gobernanza y gobernabilidad, mediante la participación ciudadana, el gobierno abierto, el gobierno electrónico y el control social.

El Art.3 - #12, subraya la importancia de fortalecer las capacidades institucionales del ámbito público, promoviendo la participación ciudadana y el control social como elementos clave para una gobernanza efectiva. También, el Art.11 - #5 destaca la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales públicas a través de diversos mecanismos, enfatizando la importancia de la participación ciudadana, el gobierno abierto y el control social para garantizar la gobernanza y la gobernabilidad.

La importancia de estos dos artículos radica en su enfoque en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la participación ciudadana como pilares fundamentales para una gobernanza efectiva. Establecen la base para una gestión gubernamental transparente y abierta, donde la colaboración con la ciudadanía y la cooperación internacional son esenciales para alcanzar una administración eficiente y responsable

Fuente: Consejo Municipal del Cantón Cuenca, 2022.



CAP

2.

ANÁLISIS DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA ELABORACIÓN DE LOS PDOT Y PUGS 2015-2020 DE
CUENCA.



En este capítulo, se realiza un análisis detallado de la actualización de los planes correspondientes a los años 2015 y 2020. Para llevar a cabo este análisis, se utilizan como referencia el Informe de Participación Ciudadana del año 2015 y el Documento Complementario del PDOT 2020. El análisis se estructura a partir de los documentos base, se inicia con la aplicación del marco jurídico, y se describe la metodología y las herramientas utilizadas en la elaboración de los planes. Además, se agrupan los actores sociales que participaron en el proceso mediante cuadros síntesis del número de asistentes y el sector al que pertenecen.

Este enfoque integral facilita la comprensión detallada de cómo se llevan a cabo las actualizaciones de los planes y quiénes participan en cada etapa. Es fundamental destacar que, al no ser una entidad independiente, no goza de una total claridad y transparencia sobre las características de estos en términos de eventos efectuados, coberturas de participantes, nivel de participación, incidencia de las propuestas ciudadanas, los resultados, entre otros. Es importante subrayar que el marco jurídico y la metodología de ambos planes en este apartado corresponden a una síntesis de lo mencionado en los informes de participación de cada año.

2.1. Marco Jurídico aplicado en el PDOT 2015.

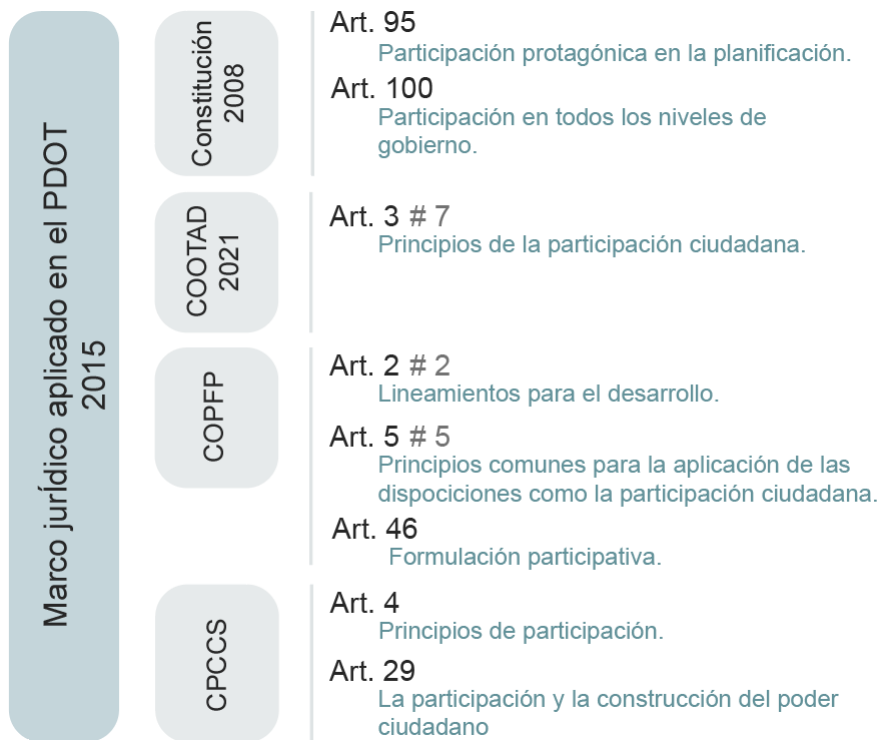
En el PDOT 2015, de acuerdo al informe emitido por el municipio, se enmarcó el proceso de participación bajo un marco jurídico del que se destacan los siguientes artículos fundamentales. Con el objetivo de evitar redundancias, se han simplificado los artículos mencionados en el capítulo anterior.

En la Constitución de la República, los Art. 95 y 100 tratan sobre la participación de la ciudadanía en la planificación y el control de las instituciones estatales. También se menciona la creación de instancias de participación en todos los niveles del estado. Por su parte el COOTAD, en el Art. 3 - # 7, garantiza la elaboración compartida de decisiones en la política y proyectos públicos. En cuanto al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en los Art. 2, 5 y 46 se establece la participación como un lineamiento para el desarrollo de la política pública. Asimismo, se asegura la participación ciudadana en los planes de desarrollo y en el ordenamiento territorial.

Los artículos subrayan la importancia de la participación ciudadana en la planificación y control de las instituciones estatales, así como en la elaboración de políticas públicas. Sin embargo, en el caso del PDOT 2015, la efectividad de la participación y el cumplimiento de estos lineamientos no se pueden medir con certeza, lo que destaca la necesidad de un seguimiento continuo por parte de alguna entidad independiente del estado o municipio.



Figura 10: Marco jurídico aplicado en el PDOT 2015.



Fuente: Elaborado a partir de la Asamblea Nacional del Ecuador, (Constitución de la República, 2008); (COOTAD, 2021) ;(COPEP, 2020); (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2015).

2.2. Diagnóstico del proceso de participación ciudadana en el PDOT del cantón Cuenca en el año 2015.

El análisis se lleva a cabo mediante la revisión del informe de participación ciudadana del año 2015. Durante este proceso, se analiza con mayor detalle la metodología, los objetivos que se impusieron, las técnicas, estrategias y los modelos que se aplicaron en la elaboración del plan. Seguido de esto, se realiza la división por fases a fin de identificar con mayor claridad los grupos de actores sociales que participaron en los diversos talleres. Este enfoque proporciona datos para entender en que fases existió una mayor participación, y que organismos aún faltan de integrarse a este proceso.

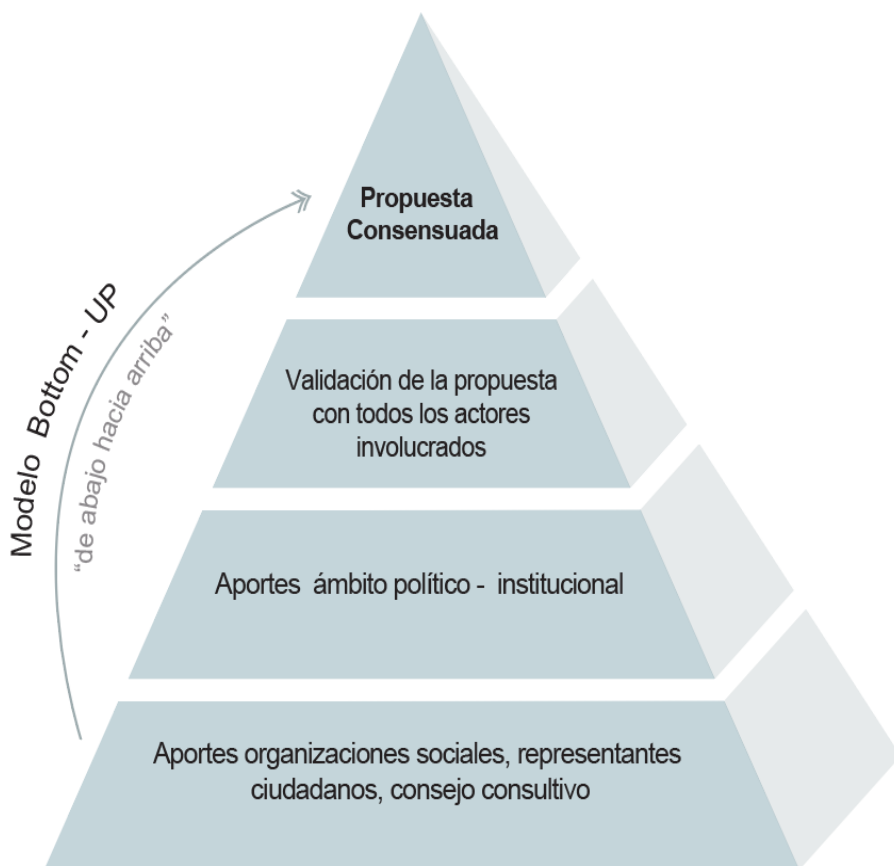
Del informe se extrae el número de actores sociales que estuvieron presentes, como: fundaciones, ONG, cámaras, entidades gubernamentales y no gubernamentales, empresas públicas y privadas, organizaciones sociales, delegados territoriales, concejales del cantón, los GAD parroquiales y la ciudadanía no organizada. Se debe mencionar que algunos de los actores que estuvieron presentes en los talleres forman parte de los grupos sociales excluidos en años anteriores, tales como: diversidades de géneros, mujeres, campesinos, afroecuatorianos, personas con capacidades especiales, niñas, niños y jóvenes.

Así también, para la realización del plan se toma en cuenta el esquema de desarrollo de políticas públicas que se titula “bottom-up” (desde abajo hacia arriba). Como lo mencionan Gutiérrez, Restrepo y Zapata (2017), este modelo toma como base a la población en el centro de la política pública



como el artífice y productor, pero igualmente responsable de la misma, a la que se tiene que comunicar la rendición de cuentas” (p. 337).

Figura 11. Modelo Bottom – Up aplicado en la formulación del PDOT 2015.



Fuente: Machado & Iglesias, 2015.

2.2.1 Metodología general para el proceso participativo en la construcción del PDOT del cantón Cuenca en el año 2015

El informe señala que la finalidad principal del PDOT se orienta hacia el aumento de la participación de las y los ciudadanos, con el propósito de generar un análisis de las problemáticas y, de esta manera, poder construir propuestas en el contexto de la actualización de los Planes de desarrollo del cantón Cuenca. Para lograr estos objetivos, se implementaron las siguientes estrategias:

- Tener congruencia entre el proceso de participación y los objetivos.
- Crear relaciones de comprensión con los miembros identificados.
- Promover canales de comunicación para las múltiples perspectivas con énfasis en grupos, ciudadanos con menor cantidad de oportunidades o en situación de fragilidad.
- Control adecuado en los desacuerdos y suposiciones ciudadanas.
- Canalizar las inquietudes de la ciudadanía.
- Obtener una opinión.
- Animar a la población al debate abierto.
- Formulación de banco para propuestas

Así también, hace mención a las técnicas aplicadas en las diferentes mesas de trabajo, las cuales fueron: generación de ideas, charlas, discusiones, buzón de sugerencias, construcción de escenarios, mesas redondas y



redes sociales. La metodología que aplicaron utilizó el diálogo como herramienta para los talleres participativos de las tres etapas de la formulación del PDOT que detallan a continuación: primera fase (diagnóstico), segunda fase (propuesta), tercera fase (modelo de gestión).

De la misma forma, las mesas de trabajo estuvieron divididas por seis sistemas de actuación bajo los cuales estaba orientado el PDOT: Sistema Biofísico (eje de ambiente saludable y organizado, conciencia ambiental y ecosistemas conservados); Sistema Socio Cultural (eje de exclusión, inseguridad, violencia, salud, educación y cultura); Sistema Económico; Sistema Asentamientos Humanos (eje normativo, informalidad e infracciones, planificación y gestión); Sistema Movilidad, Conectividad y Energía; Sistema Político Institucional y Participación Ciudadana (governabilidad, ciudadanía activa, articulación intergubernamental y planificación participativa).

Se considera que las estrategias, como la congruencia con los objetivos y la promoción de canales de comunicación inclusivos, son acertadas para fomentar la colaboración ciudadana. Las técnicas aplicadas, como el mapeo de actores y las mesas de trabajo, respaldan el enfoque bottom-up que empodera a la comunidad en la toma de decisiones. Sin embargo, el éxito de esta metodología depende de su implementación efectiva, el compromiso de los actores sociales y políticos. Por tanto, según los autores de este documento, la estrategia resultó inadecuada, ya que se limitó únicamente a cumplir con los requisitos reglamentarios, en lugar de centrarse en la creación de la propuesta y el modelo de gestión de manera conjunta.

2.2.1.1. Primera fase del plan denominada Diagnóstico.

Durante esta etapa, los encargados llevaron a cabo una sesión con la población no organizada en un entorno abierto para analizar las principales necesidades, demandas y propuestas. Para lograrlo, identificaron a los actores políticos y sociales que participaron en el taller inicial, con el objetivo de generar propuestas desde la base, siguiendo el enfoque del modelo Bottom-Up. Las socializaciones se difundieron en medios como la prensa tradicional y redes sociales, estas convocatorias estuvieron dirigidas a la ciudadanía en general, así como a miembros de diversas organizaciones territoriales, temáticas y sectoriales.

Así también, mencionan la implementación de nuevas herramientas para abarcar la mayor cantidad de personas en los talleres colectivos. De esta forma crearon un portal web donde receptaron la información adicional como opiniones y sugerencias que tiene la sociedad acerca de la formulación del plan. Otra herramienta que utilizaron son los identificadores de problemas mediante mapas del cantón, los cuales estuvieron presentes en cada mesa de trabajo.

En la ejecución del evento, cada equipo técnico se instaló con los medios adecuados como computadoras, cuadros y mapas informativos del cantón Cuenca. Este proceso lo realizaron por tres días y cada técnico encargado del sistema, recolectó los criterios y percepciones de las y los ciudadanas presentes en los papelotes del mapa cantonal. Así mismo, en estos días colocaron un buzón de sugerencias que permitió ampliar el proceso para receptar inquietudes o sugerencias sobre la actuación del plan.



En esta primera etapa, se extendieron invitaciones a los miembros de las juntas parroquiales rurales para participar en la sesión, las cuales se llevaron a cabo en un solo día, como se puede observar en la figura 12. Durante esta socialización, se creó un mapa por cada sistema para identificar las principales dificultades y las posibles soluciones. En la siguiente etapa se validaron las anotaciones realizadas en este punto a través de los niveles técnicos (gobierno, asociaciones, gremios e instituciones de educación superior y actores políticos (concejales).

Figura 12: Mesa temática del Sistema Socio-cultural PDOT (2015).



Fuente: GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015.

- **Análisis del grado de involucramiento en la etapa de diagnóstico.**

Con el objetivo de diagnosticar las entidades, empresas organismos, GAD, instituciones públicas y privadas y demás actores sociales contribuyeron en la realización del PDOT 2015, se ha recopilado la información del

documento "Memorias del proceso de construcción conjunta de la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca - Informe de Participación Ciudadana, 2015".

En dicho documento se encuentra como anexos copias del registro de asistencia a la primera socialización de la actualización del plan; denominado "Espacio Abierto". El primer taller corresponde a la fase de diagnóstico asistieron un total de 141 personas los mismos se detallan a continuación:

Tabla 3. Actores en la primera fase del PDOT 2015.

Asistentes al primer taller "Espacio Abierto"	
GAD Parroquiales Rurales	
Baños	5
El valle	1
Molleturo	1
Nulti	2
Ricaurte	2
San Joaquín	1
Santa Ana	1
Sayausí	3
Sidcay	3
Sinincay	3
Total	23
Parroquias Urbanas	
Bellavista	1
Cañaribamba	1
El Batán	1
El Vecino	3
Hermano Miguel	4
Monay	2
San Blas	1
San Sebastián	5
Sucre	2
Totoracocha	3



Yanuncay	3
Total	26
Instituciones Académicas	
Colegio “ Manuel J. Calle ”	13
Unidad Educativa “ Luisa de Jesús Cordero ”	2
Universidad Católica de Cuenca	3
Universidad de Cuenca	13
Total	31
Centro del Cantón Cuenca	14
Sociedad Civil	44
Entidades del Municipio	
GAD Municipal	3
Total General	141

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015).

Con base en la tabla 3, de los 141 actores de la primera fase se puede observar que existe una mayor presencia de los GAD rurales y urbanos con un porcentaje de 35%; seguido de las instituciones académicas con el 34% y en último lugar se encuentra la sociedad civil con el 31% del total. Sin embargo, aunque se denota que los representantes de las parroquias rurales tienen un porcentaje elevado; esto no representa ni la mitad del total de Gobiernos Autónomos Descentralizados presentes en el cantón Cuenca.

En esta misma tabla se evidencia que no existe ningún representante de entidades del estado, empresas privadas o públicas, organizaciones sociales, ONG, entre otras. De igual manera, el porcentaje de sociedad civil presente en esta fase es muy bajo; a pesar de que se hace mención de que para esta etapa que constituye el inicio del plan, llamaron a la población por medios de comunicación tradicionales, sitios web y redes sociales.

2.2.1.2. Segunda fase denominada por el plan como Propuesta.

En la segunda fase de los talleres para la propuesta del plan, invitaron a los actores del tejido social, instituciones, GAD parroquiales, el Consejo Consultivo de la Niñez y Adolescencia de Cuenca (CONNA). Los mismos fueron convocados en cinco sesiones para dialogar sobre los seis ejes temáticos del PDOT que atañen a sus territorios e intereses.

Además, esta fase tuvo como objetivo el análisis de las directrices bajo las cuales trabajaron el plan con los distintos actores identificados en la fase de diagnóstico. Sin embargo, fundamentalmente esta instancia consistió en la oportunidad de construir las propuestas; para ello, organizaron dos grupos de trabajo focalizados, estos eran específicos y mayormente territoriales, en conjunto con el comité técnico (interinstitucionales, intersectoriales, temáticos), actores de la sociedad civil (pluricultural, de género y jóvenes), el comité consultivo (académico) “mesas temáticas” (territoriales, sectoriales, nodales).

En primera instancia, extendieron invitaciones a los miembros de los GAD parroquiales rurales, con el fin de ampliar el conocimiento del territorio, ya que, al ser representantes de la población, conocen de cerca a sus comunidades y de esta forma brindan una visión amplia de las necesidades.

En segunda instancia, el taller lo llevaron a cabo enfocándolo en los cinco sistemas, mismos que se relacionan con el ámbito político institucional y la participación de la población, como se puede observar en la figura 13. En este punto se recopilaban los aportes de las y los actores ciudadanos en un nivel urbano y rural, realizado por los delegados; de la misma forma, se



obtuvo la participación de la población desde las organizaciones no gubernamentales donde su competencia estuvo ligado con los seis sistemas planteados por el PDOT.

Luego se continuó con una micro plenaria sobre el componente político institucional y participación ciudadana, entre todos los presentes. Finalmente, cada mesa por sistema presentó la matriz con la recopilación de las propuestas políticas, estrategias y programas planteadas para la actualización.

En el documento se hace mención de que esta fase fue clave la socialización de las políticas, líneas estratégicas y programas; debido a que permitió que las propuestas fueran retroalimentadas y se hace énfasis de que los aportes de las mesas fueron tomadas en cuenta para ser llevadas a plenaria del concejo municipal. Esto con la finalidad de ser analizadas y forjar una propuesta integral y viable que permita un adecuado desarrollo de los espacios territoriales urbanos y rurales. No obstante, a pesar de que se obtuvieron resultados en cada taller, resulta difícil determinar si estas observaciones se incorporaron con precisión en la versión final Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del año en cuestión.

Figura 13: *Presentación sobre los lineamientos generales del PDOT y su importancia.*



Fuente: GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015.

- **Análisis del grado de involucramiento en la etapa de propuesta.**

En la segunda fase se detallan la realización de 5 talleres: el primero fue en conjunto con los GAD parroquiales rurales; el segundo con los representantes de la sociedad civil; el tercero con instituciones públicas, privadas y concejales; el cuarto con niños, niñas y adolescentes que son parte del “consejo consultivo de la niñez y adolescencia CONNA” y, por último, el taller donde se llamó a todos los actores anteriormente mencionados.



Tabla 4. Taller con GAD parroquiales rurales actores en la segunda fase del PDOT 2015.

GAD Parroquiales Rurales	
GAD asistentes	N° de representantes
Baños	2
Chiquintad	2
Cumbe	1
Llacao	1
Molleturo	1
Nulti	2
Octavio Cordero Palacios	1
Paccha	3
Quingeo	1
Ricaurte	1
Santa Ana	1
San Joaquín	1
Sidcay	3
Turi	1
Otros actores no identificados	11
TOTAL	32

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015).

La tabla 4 muestra que, de los 21 GAD parroquiales rurales que conforman al cantón solo 15 estuvieron presentes, los cuales, representan el 71% de los gobiernos autónomos parroquiales rurales. Si bien este es un porcentaje alto, los demás gobiernos parroquiales que no estuvieron presentes no pudieron dar su opinión o exponer sus debilidades y fortalezas como territorio que al ser analizados profundamente puedan incidir en la toma de decisiones en los mismos.

Además, los representantes del GAD son la primera línea que articula a los ciudadanos y al aparato estatal. Por ello, la importancia de los mismos, ya que son los encargados de transferir al municipio de primer plano las necesidades de sus habitantes que son los más alejados territorialmente del centro de la ciudad.

Cada GAD parroquial en conformidad con la ley de la república del Ecuador, está compuesto por 5 miembros activos del gobierno parroquial; por lo que al ser 21 GAD parroquiales, la multiplicación de ambos valores da un total de 105 miembros de los gobiernos parroquiales. Por ello, cotejando con los resultados del total de la tabla, solo el 58% de los involucrados asistieron a este primer encuentro.

Los GAD parroquiales con mayor representatividad en esta etapa son la parroquia Baños, Chiquintad, Nulti, Paccha y Sidcay. De igual manera cabe recalcar que los actores mostrados en la tabla como "Otros actores no identificados" son miembros de los GAD que no se pudieron identificar debido al tipo de tipografía empleada en la hoja de asistencia al taller.

El segundo taller de esta fase tiene como actores a la sociedad civil, así como a representantes de organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, entidades del municipio; empresas privadas e instituciones académicas (ver tabla 5). Con un total de 48 participantes este taller al igual que los demás de esta fase trató de identificar los problemas y necesidades de este conglomerado.



Tabla 5. Taller con representantes de la sociedad, grupos sociales y entidades no gubernamentales en la segunda fase del PDOT 2015.

Taller con representantes de la sociedad civil, organizaciones sociales y organismos no gubernamentales	
	N° de asistentes
Sociedad Civil	17
Organizaciones Sociales	
ACORDES (Colectivo Música)	2
Amaru Zoológico	1
Asociación de Emprendedores	5
Colectivo Femenino (F.O.M.A.)	2
Colectivo Femenino (MUJERES POR LA VIDA)	1
Consejo Nacional de Moderación del Estado (C.O.N.A.M.)	1
Cultivo sostenible (A.P.A.)	1
Movimiento Afro del Azuay	2
Organizaciones no gubernamentales	
HÁBITAT	1
Protección Animal	1
SENDAS	1
Entidades del Municipio	
Agencia de Regulación y Control del Agua	1
Bicicuenca	2
Dirección de Cultura Municipal	4
GAD Municipal Cuenca	1
GAD Parroquial de Sidcay	1
Empresas Privadas	
Expressarte Producciones	1
Instituciones Académicas	
FEUE Universidad de Cuenca	1
Universidad de Cuenca	2
TOTAL	48

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015).

Después de un análisis a la tabla, en primer lugar, se encuentran los actores de la sociedad civil que representan el 35%, seguido de las organizaciones sociales con el 32%, en tercer lugar, las entidades del municipio con el 19%, a continuación, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones académicas cada una con el 6% y, por último, las empresas privadas con el 2% de representatividad.

Esto denota que no existe interés por parte de las empresas del sector privado, porque solo existe una empresa que se hizo presente. Siendo que Cuenca es un cantón que cuenta con un parque industrial que incide en el funcionamiento y dinamismo de la ciudad. Además, en la provincia del Azuay el sector Industrial representa el 34% del total de ingresos de la provincia. (Campos, 2021)

La falta de participación de la empresa privada, las fábricas e incluso las instituciones académicas en la actualización de un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) puede resultar en la omisión de necesidades económicas cruciales, la pérdida de oportunidades de inversión, y la desconexión entre el plan y la realidad económica local. Esta ausencia también puede comprometer el compromiso y apoyo hacia la implementación del PDOT y afectar su sostenibilidad a largo plazo, así como limitar la consideración de la investigación y la innovación en el desarrollo de la región.

Tomando en cuenta que en la ciudad existen 4 universidades y aproximadamente 41 unidades educativas en el área consolidada de la ciudad. Los asistentes a esta reunión representan el 3% de todo el sistema educativo, un porcentaje bajo que incide de manera negativa en la toma de



decisiones, si se considera que la educación es en la actualidad un elemento clave para el crecimiento democrático y para el desarrollo económico y social de una ciudad.

De igual manera, la sociedad civil, las organizaciones sociales y no gubernamentales, que se muestran en la Tabla 5, no representan un número significativo frente a todas las entidades que existían en el año 2015 en la ciudad. Esto se puede deber a un desinterés en los asuntos de la ciudad o en un negativa a participar en los procesos al no existir una legitimidad en los mismos. Además, que no se ha dado un acercamiento franco y directo desde el cabildo a los ciudadanos.

En el tercer taller de la segunda fase, tuvieron un acercamiento con las empresas públicas y privadas, instituciones académicas, cámaras, gremios, concejales y miembros del GAD (ver tabla 6). Este taller contó con la visión de trabajadores públicos que componen el municipio, quienes desde sus frentes institucionales forjan el Cantón. El mismo contó con la participación de 70 ciudadanos quienes divididos en mesas de trabajo y mediante subsistemas expusieron sus ideas para el futuro del cantón.

Tabla 6. Taller con concejales, entidades privadas y públicas del Cantón en la segunda fase del PDOT 2015.

Taller con instituciones públicas, instituciones privadas y concejales del Cantón	
	N° de asistentes
Sociedad Civil	9
Organizaciones Sociales	

ACORDES (Colectivo Música)	1
Instituciones Públicas	
Centro Municipal Artesanal (C.E.M.U.A.R.T.)	1
Consejo Cantonal de Salud	2
Consejo de la Niñez y Adolescencia	2
Consejo de Planificación	1
Empresas Públicas	
Corporación Nacional de Electricidad (C.N.E.L.)	2
Empresa Municipal de Desarrollo Económico de Cuenca (E.D.E.C. - EP)	3
Empresa Pública de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca (E.M.O.V.- EP)	3
Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca (E.M.A.C. - EP)	1
Hospital Municipal	2
Entidades del Estado	
Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (I.N.P.C)	1
MAC Azuay	1
Ministerio de Comercio Exterior (M.C.E.)	2
Ministerio de Cultura y Patrimonio	4
Ministerio de Turismo	1
Museo Pumapungo	1
PRO Ecuador	1
Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (S.E.N.A.T.E.L.)	1
Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones (S.E.T.E.C.)	1
Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional	1
Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (S.E.P.S.)	1
Instituciones Académicas	
Universidad de Azuay (U.D.A.)	1
Universidad de Cuenca	5
Universidad Politécnica Salesiana (U.P.S.)	1
Cámaras y Gremios	
Cámara de Industria	1
Cámara de la Pequeña Industria del Azuay	1



Concejales y Miembros del GAD	
Concejalas y Concejales	5
Miembros del GAD	14
TOTAL	70

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015).

De acuerdo a la tabla 6, los concejales y miembros del GAD municipal representan el 27 % del total, seguido por las entidades del estado con el 22 %, en tercer puesto las empresas públicas con el 15%; continúa a este, la sociedad civil con el 13 %; en quinto lugar, las instituciones académicas con el 10 %; luego, las instituciones públicas con el 9 % y por último los gremios y organizaciones sociales con el 2% cada una.

El concejo municipal del cantón Cuenca se compone de 15 concejales elegidos democráticamente a través del voto ciudadano; de los cuales solo un tercio asistió a este taller, como se observa en la figura 14. De igual manera las instituciones académicas no representan un porcentaje aceptable, en similitud con los datos mostrados en la tabla 5.

El cuarto taller de la fase de propuesta en el que participó el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia, organismo que viene funcionando desde el año 2007 como un ente especializado para la consulta de política pública. En este taller participaron 18 personas, de los cuales 10 eran niños y niñas del cantón que fueron instruidos sobre lo que trata el PDOT y su alcance. Esto contribuyó de manera crucial para la retroalimentación de la propuesta.

Figura 14: Taller con los niños, niñas y adolescentes del Concejo Cantonal.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015.

El acercamiento a los jóvenes y adolescentes fue en las instalaciones del concejo; los participantes corresponden al grupo etario de 12 a 18 años de edad. Los cuales al igual que en las otras socializaciones se dividieron en subgrupos para hablar sobre lo que ellos piensan acerca de los 6 temas que se abordaron en el PDOT 2015, demostrando que este grupo antes excluido realizó importantes anotaciones al plan.

Con el quinto taller de esta fase concluyeron la etapa de propuesta de actualización del PDOT. En la misma, llevaron a cabo la socialización con los actores sociales partícipes en los anteriores talleres. Esto con el objetivo de validar toda la propuesta del PDOT, la cual está orientada a construir una sola propuesta integral y viable para el cantón. En la misma, se validaron objetivos, políticas, metas e indicadores por cada uno de los 6 sistemas.



Tabla 7. Taller de validación de la propuesta con actores de la sociedad civil, en la segunda fase del PDOT 2015.

Taller de validación de la propuesta con actores de la sociedad civil, organismos, instituciones académicas, entidades y empresas.	
	N° de asistentes
Sociedad Civil	12
Organizaciones Sociales	
Movimiento Afro del Azuay	2
Programa de Agricultura Urbana (P.A.U.)	1
Organizaciones no Identificadas	5
Organizaciones no gubernamentales	
Fundación el Barranco	2
Fundación Turismo Cuenca	1
Entidades del Estado	
Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional	1
Creciendo con Nuestros Hijos (C.N.H.)	1
Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (M.A.E.)	1
Ministerio de Agricultura y Ganadería (M.A.G.A.P)	1
Ministerio de Comercio Exterior	1
Ministerio de Cultura y Patrimonio	1
Ministerio de Educación	1
Ministerio de Salud Pública (M.S.P)	2
Ministerio de Turismo	1
PRO ECUADOR	2
Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (S.E.N.A.T.E.L.)	1
Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones (S.E.T.E.C.)	1
Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (S.E.P.S)	1
Entidades del Municipio	
Consejo Cantonal de Protección de Derechos (C.C.P.D.)	1
Consejo Cantonal de Salud	3
Dirección General de Control Municipal	1
GAD Municipal Cuenca	7
GAD Parroquial de Sidcay	1

Empresas Públicas	
ETAPA - EP	2
Empresa Municipal de Desarrollo Económico de Cuenca (E.D.E.C. - EP)	1
Empresa Pública de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca (E.M.O.V.- EP)	2
Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca (E.M.A.C. - EP)	2
Cámaras y Empresas Privadas	
Cámara de la Pequeña Industria del Azuay	1
Farmasol	1
Instituciones Académicas	
Universidad de Azuay (U.D.A.)	1
Universidad de Cuenca	1
TOTAL	62

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015).

En este taller participaron 62 personas, las cuales se dividen de la siguiente manera: los organismos del estado representan el 24%, seguido de las entidades del municipio con el 21%, después la sociedad civil con un 20%, en cuarto puesto las organizaciones sociales con el 13%, a continuación, empresas públicas 11%, en sexto lugar las organizaciones no gubernamentales 5% y por último se encuentran las empresas privadas y las instituciones académicas con el 3% cada una. La falta de asistencia significativa de la sociedad civil en estos talleres evidencia un desafío importante en la toma de decisiones y la aceptación de las mismas por parte de la ciudadanía.

Además, se observa que los organismos estatales, empresas públicas y entidades municipales son los participantes más activos en estos talleres,



posiblemente debido a la influencia del PDOT en el territorio y la necesidad de ajustarse a sus disposiciones. Esto resalta la importancia de promover una mayor participación y representación de la sociedad civil en estos procesos de planificación, para lograr una toma de decisiones más inclusiva y acertada.

2.2.1.3. Tercera fase denominada por el plan como Modelo de Gestión

Al finalizar la formulación del PDOT, llevaron a cabo la elaboración del Modelo de Gestión, en otras palabras, el componente con mayor operación del plan. En este se concretan las políticas, objetivos e indicadores sobre los programas y proyectos con enfoque en las directrices desarrolladas y perfeccionadas en la fase de diagnóstico y propuesta.

Esta fase contó con la participación de 118 voces que validaron la propuesta, mediante las mesas de trabajo y grupos donde se integraron organizaciones sociales, instituciones educativas, concejales, ciudadanía y actores de la corporación municipal; frente a los cuales se expusieron matrices resumen de cada componente. En el documento se hace mención a que en este taller se lograron recibir importantes aportes, los cuales fueron retroalimentados acerca de los programas y proyectos propuestos para su posterior aplicación.

De manera conjunta realizaron las mesas redondas, en las que se llevó a cabo un listado de proyectos con mayor factibilidad por cada uno de los seis sistemas en los que se divide el plan, que serán analizados para comprobar su viabilidad a través de la Agenda Estratégica de Desarrollo. Por

consecuente, es importante analizar la asistencia al taller, tal como se realizó en las otras etapas.

Tabla 8. Taller de validación de la propuesta con actores de la sociedad civil y público en general, en la tercera fase del PDOT 2015.

Taller de validación de la propuesta con actores de la sociedad civil, organismos, entidades y empresas.	
	N° de asistentes
Consultor	2
Sociedad Civil	11
Organizaciones Sociales	
Aldeas Infantiles SOS Ecuador	2
Asociación de Bordados (Casa de la Mujer)	1
Asociación de Emprendedores	2
Barrios Totoracocha	1
Centro Interamericanos de Artes Populares	1
Colectivo Femenino (F.O.M.A.)	1
Coordinadora Política de Mujeres del Azuay (C.P.M.A.)	1
Federación de Barrios	4
Orfelinato Antonio Valdivieso	3
Organizaciones no Identificadas	15
Red L.G.B.T.I. Azuay	2
Siluetas Cuenca (L.G.B.T.I.)	2
Organizaciones no gubernamentales	
Centro de Desarrollo Social "La Aurora"	1
HABITAD	1
Organismos del Estado	
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (C.P.C.C.S.)	2
Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional	2



Consejo de la Judicatura	1
Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (M.A.E.)	2
Ministerio de Turismo	3
Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones (S.E.T.E.C.)	1
Entidades del Municipio	
Dirección de Cultura Municipal	2
GAD Municipal Cuenca	47
Empresas Públicas	
Empresa Municipal de Desarrollo Económico de Cuenca (E.D.E.C. - EP)	3
ELECAUSTRO	1
Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca (E.M.A.C. - EP)	1
Empresa Pública de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca (E.M.O.V.- EP)	2
Empresas Privadas	
Expressarte Producciones	1
TOTAL	118

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015).

Al analizar la tabla 8 se puede decir que: las entidades del municipio cuentan con una mayor representatividad con el 42% del total, seguido por las organizaciones sociales con el 30%, luego la sociedad civil 11%, en cuarto lugar, los organismos del estado con el 10 %, continuo a este, las empresas públicas con el 6% y, por último, se encuentran las organizaciones no gubernamentales y las empresas públicas que juntas suman el 1%.

Al igual que en la fase anterior, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales no representan un número significativo, frente a la realidad que vive este sector en el cantón Cuenca. De igual manera, los números que se muestran en la tabla en relación a la sociedad civil no son alentadores; por lo que, se denota que no existe una verdadera preocupación de la población por los asuntos que atañen al territorio. Ni a sus propios intereses debido a que la toma de decisiones en los PDOT afecta directamente a su calidad de vida.

Las empresas públicas, los organismos del estado y las organizaciones sociales que estuvieron presentes en la etapa de desarrollo son mencionadas nuevamente en el modelo de gestión, sobre los seis ejes: Biofísico, Sociocultural, Movilidad, Conectividad y Energía, Económico, Asentamientos Humanos y Sistema Político Institucional, Participación Ciudadana. Asimismo, cabe recalcar que lo que se muestra en la tabla 8 como “organizaciones no identificadas”, son entidades que no se pudieron identificar debido al tipo de tipografía empleada en la hoja de asistencia al taller.

2.2.2. Resultados obtenidos del PDOT 2015

En base al documento emitido por la dirección municipal de planificación bajo su perspectiva, menciona que en este proceso de actualización del plan se ha realizado un avance en cuanto a la participación del grupo etario de las niñas, niños y adolescentes que históricamente han sido excluidos. No obstante, es evidente que la selección de niños y adolescentes para la muestra no refleja la diversidad completa de este grupo en el cantón.



Además, la falta de seguimiento a una normativa plantea incertidumbres sobre las instrucciones y el grado de conocimiento que tenían los niños sobre los temas abordados en el PDOT. Es esencial garantizar una representación adecuada y una comunicación transparente con este grupo demográfico para que su participación sea significativa y refleje sus necesidades e intereses de manera efectiva en el proceso de planificación.

De manera adicional, hacen mención a la participación de los grupos femeninos y de género. Sin embargo, no tuvieron mayor trascendencia por la poca cantidad de asistentes a los talleres, a diferencia de otros grupos sociales. El informe también revela una preocupación importante: la posibilidad de que el documento esté influenciado negativamente, ya que solo se muestra el lado bueno de esta, mas no genera un comentario crítico del proceso.

Esto sugiere que las decisiones y políticas resultantes podrían sesgarse hacia los intereses del gobierno local en lugar de reflejar plenamente las necesidades y deseos de toda la ciudadanía. Además, se plantea la inquietud sobre la representatividad, ya que la muestra utilizada para la participación ciudadana parece ser reducida y posiblemente no representativa de la diversidad de la población de Cuenca.

El informe se destaca por su estructura organizada, lo que facilita la comprensión de la población, ya sea que hayan sido partícipes o no en el proceso. Aunque las estrategias como las mesas de trabajo, los mapas del cantón y el buzón de sugerencias lograron acercar y obtener la aprobación del plan, es importante señalar que la aplicación del buzón de sugerencias

y el portal web no se documenta en otras partes del informe, lo que implica que, aunque se mencionó su uso, no se dispone de un registro de las contribuciones recibidas a través de estos medios, lo que limita su validez para el estudio. Así también, no se tiene registro de los medios que se utilizaron, cartas, redes sociales o medios de comunicación tradicionales para invitar a la población a las socializaciones.

Además, es relevante destacar que tanto la Secretaría Nacional de Planificación como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no tuvieron una participación activa en la construcción del PDOT. A pesar de su importancia en la supervisión y garantía de una participación ciudadana adecuada en todas las etapas, su intervención se limitó al modelo de gestión del plan cantonal de 2015. De manera similar, las demás entidades estatales que debieron tener un impacto directo en los resultados del plan no ejercieron su influencia de manera efectiva para supervisar los procesos y asegurarse de que se cumpliera con los procedimientos establecidos por la ley, en el contexto de la integridad y la democracia.

La notoria falta de participación de las empresas privadas y los gremios en los talleres relacionados con el subsistema económico, a pesar de su papel crucial en el desarrollo del cantón, es motivo de preocupación. Esta situación refleja, por un lado, la falta de interés de este sector, y, por otro lado, pone de manifiesto una brecha entre el sector privado y el municipio, lo que plantea interrogantes sobre la autenticidad de la representación y la inclusión.



Es esencial que universidades, ONG, empresas privadas e industrias participen en el proceso de ordenamiento territorial de Cuenca debido a su experiencia técnica, recursos financieros, responsabilidad social corporativa y representatividad diversa. Su involucramiento enriquece la toma de decisiones, aumenta la viabilidad de proyectos y refuerza la legitimidad del plan, asegurando que aborde las necesidades variadas de la comunidad y promueva el desarrollo sostenible de la región.

Tabla 9. Asistentes a la actualización del PDOT 2015 por sexo.

Asistentes a los talleres en el PDOT 2015		
Nombre del Taller	Mujeres	Hombres
Primera Fase "Diagnóstico"		
Taller "Espacio Abierto"	57	84
Segunda Fase "Propuesta"		
Taller con GAD parroquiales rurales	14	18
Taller con representantes de la sociedad civil, entre otros	31	17
Taller con instituciones públicas, privadas y concejales del cantón	32	38
Taller con el consejo consultivo de la niñez y la adolescencia (CONNA)	8	10
Taller de validación de la propuesta	28	34
Tercera Fase "Modelo de Gestión"		
Taller de validación de la propuesta con todos los actores implicados	53	63
TOTAL	223	264

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015).

En la tabla 9 se realiza un resumen de los actores participantes en la actualización del plan, categorizados por sexo. De las 3 fases en las que se divide el PDOT se obtuvieron los siguientes resultados. En la primera fase denominada diagnóstico participó el 29% del total; en la segunda fase donde se aborda la propuesta, los asistentes representan el 47% y por último en la etapa del modelo de gestión se dio una concurrencia del 24%.

Esto sugiere que, en mayor o menor medida, la fase de diseño de la propuesta contó con una mayor participación de los ciudadanos, en contraste con el modelo de gestión, que tuvo el porcentaje más bajo de los tres. Dado que la etapa de La gestión es crucial para legitimar los procesos, sería deseable que la participación de la población en esta etapa fuera igual de significativa o al menos se acercara al nivel de participación registrada en la fase de propuesta.

La cantidad de mujeres y hombres presentes se iguala con una diferencia de 41 actores hombres. Un número alentador, pero que sin embargo se debe procurar aumentar o equilibrar para los siguientes planes de ordenamiento territorial. Para concluir se puede decir que la voz de 487 actores ciudadanos, aceptaron los lineamientos sobre los 6 ejes propuestos en el PDOT del cantón Cuenca en el año 2015.

La metodología aplicada se basó en la realización de mesas de trabajo para los 6 subsistemas, en las que se reunió diversos actores sociales. Sin embargo, esta metodología no favoreció una participación amplia, ya que solo un número limitado de individuos se involucró, además de que no



UCUENCA

existe un registro de las herramientas como redes sociales y la plataforma virtual que menciona el informa, por ende, queda en duda su veracidad.

Por consiguiente, la falta de participación de la población en la elaboración de los planes conlleva conflictos, como señala López (2023). Se plantea que el individuo que no participa está confiando plenamente en los tomadores de decisiones, otorgándoles un poder discrecional para actuar en su nombre, lo que equivale a dar un 'cheque en blanco'.

2.3. Marco jurídico aplicado en el PDOT y PUGS del año 2020.

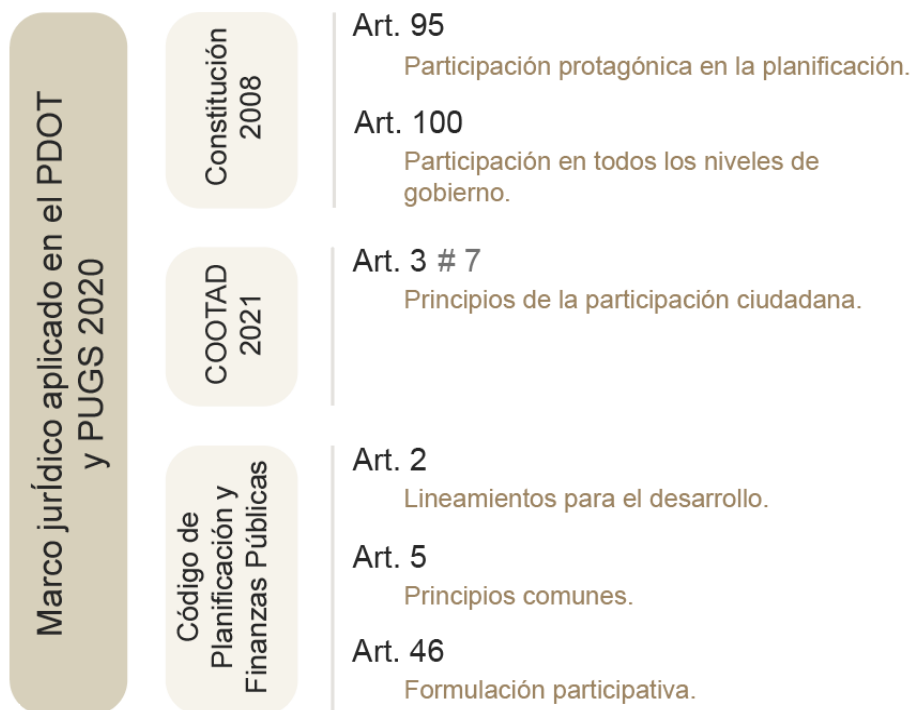
En el PDOT 2020, según el informe emitido por el municipio, se enmarcó el proceso de participación bajo un marco jurídico del que se destacan los siguientes artículos fundamentales.

Con base a la Figura 15, se puede observar que la Constitución de la República establece claramente la importancia de la participación ciudadana en la planificación y el control de las instituciones estatales a través de los Artículos 95 y 100. Además, se enfatiza la creación de instancias de participación a todos los niveles del Estado. En consonancia con esto, el COOTAD, en su Artículo 3 - # 7, garantiza la toma de decisiones compartidas en la formulación de políticas y proyectos públicos. Por otro lado, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en sus Artículos 2, 5 y 46, establece la participación como un principio rector para el desarrollo de políticas públicas, asegurando la involucración de la ciudadanía en la elaboración de planes de desarrollo y en la ordenación territorial.

A pesar de estos lineamientos legales que subrayan la importancia de la participación ciudadana, en el caso del PDOT 2020, no se puede afirmar con certeza la efectividad de la participación y el cumplimiento de estos mandatos legales. Esto resalta la necesidad imperativa de un seguimiento constante por parte de una entidad independiente, ajena al Estado o al municipio, para evaluar y garantizar el adecuado cumplimiento de estos principios de participación en la planificación y control de políticas y proyectos públicos.



Figura 15: Marco jurídico aplicado en el PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir de la Asamblea Nacional del Ecuador, (Constitución de la República, 2008); (COOTAD, 2021); (Código Orgánico de Finanzas Públicas, 2010).

2.4. Diagnóstico del proceso de participación ciudadana en el PDOT y PUGS del cantón Cuenca del año 2020

El análisis se efectúa a través de la revisión del Documento Complementario de Participación Ciudadana correspondiente al año 2020. En este proceso, se profundiza en la metodología empleada, objetivos establecidos, técnicas, estrategias y modelos utilizados en la elaboración del plan. A continuación, se procede a la segmentación por fases con el propósito de identificar con mayor precisión los grupos de actores sociales que participaron en los diversos talleres. Este enfoque proporciona datos que permiten comprender en qué etapas se registró una mayor participación y qué sectores aún deben integrarse a este proceso.

En el informe presentado por parte del municipio expone y asegura que se llevó a cabo una planificación participativa en el que toman a la población como principal ejecutante de la gobernanza, por ello se menciona que los principales actores son aquellos que conforman la academia y el sector público del Cantón, a fin de dar mayor legitimidad al documento. La metodología empleada en el PDOT 2022 utiliza el mismo modelo Bottom-Up de la fase de actualización 2015, el cual a más de que la ciudadanía en general forme parte, acata una instancia técnica que involucra empleados públicos del Municipio y del Régimen Dependiente.

En el *Documento Complementario del PDOT y PUGS de Participación Ciudadana (2020)*, se menciona, que se tomó como base:



- La “Guía para la formulación/actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) elaborada por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.
- GAD circunvecinos del cantón Cuenca (Santa Isabel, San Fernando, Girón, Sigsig, Gualaceo y Paute; en la provincia del Cañar: Azogues, Biblián, Cañar y Déleg; y en la provincia del Guayas: Balao y Naranjal)
- Coordinación con los autores del Plan de Uso y Gestión del Suelo.
- Vinculación con los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, para incorporar las políticas públicas de protección de derechos humanos (enfoques para la igualdad de género, intergeneracional, movilidad humana, discapacidades, pueblos y nacionalidades), de la misma forma como su integración y posterior monitoreo.

Figura 16: Socialización en noviembre del 2019 con Talento Humano Desarrollo / Estratégico Institucional / Participación y Gobernabilidad.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2020.

2.4.1 Metodología de los procesos de participación PDOT y PUGS 2020

La metodología que emplearon permitió la participación de las y los ciudadanos en la actualización del PDOT del Cantón Cuenca. Así mismo, los ejes tomados pertenecieron a la *Guía de Actualización del PDOT de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador*, ente nacional de Planificación, en el que realizaron la selección de cinco componentes para llevar a cabo el análisis, estos son:

1. Sistema Económico: Tuvo relación con las principales actividades económicas del territorio, así como, las



- aptitudes y actitudes de la población, patrones de producción o de consumo, potencialidades y recursos que brindó el territorio.
2. Sistema Sociocultural: Identificaron desigualdades de los grupos poblacionales, la movilidad social, el ritmo de crecimiento de la población, la cultura, el comportamiento, identidad, y los distintos niveles de consolidación de los valores patrimoniales tangibles e intangibles.
 3. Sistema Político Institucional: Fue centralizado en el desarrollo de la municipalidad u otras instancias desconcentradas del gobierno, de la misma forma, permitió determinar la capacidad en la que realizaron la gestión del territorio, modelos de gestión, definición de los niveles de vulnerabilidad, institución y lo político. También, incluyó el mapeo de la diversidad e inclusión democrática de las organizaciones y sectores marginados de la planificación territorial.
 4. Sistema de Asentamientos Humanos y Movilidad, Energía y Conectividad: Comprende la distribución de la población y la vinculación entre asentamientos, el equilibrio territorial (consolidación de los sectores tanto urbanos como rurales), oportunidades de sinergia, complementariedad en la red de asentamientos y conexión a través de redes viales u otro tipo de transportes.

5. Sistema Biofísico: Fue un componente de suma importancia donde observaron la situación del medio físico natural o ecológico del cantón, así como de los recursos naturales, renovables y no renovables que dispone. De igual manera, analizaron la fragilidad del territorio en relación a la sostenibilidad para determinar su capacidad de acogida (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019).

Además, se hace mención al cumplimiento de las *Instancias de Planificación*, las cuales son:

- Equipo técnico permanente
- Participación Ciudadana
- Directores de Planificación

El documento destaca los principios fundamentales que orientaron a la construcción participativa de la actualización del PDOT en el cantón, enfatizando la apertura y transparencia del proceso, así como la constante recopilación de propuestas por parte de los participantes. Otro punto es la articulación multinivel tanto a nivel institucional como GAD circunvecinos para garantizar la coherencia y la integralidad de las intervenciones en el territorio. Además, la consensualidad en la toma de decisiones, priorizando soluciones que integren las voces de todos los actores involucrados.

Los principios fundamentales subrayan la importancia de una planificación participativa que sea abierta, inclusiva, flexible y coherente con la visión



integral del desarrollo territorial en el cantón Cuenca. Esto asegura que las voces de la comunidad sean escuchadas y que las soluciones sean consensuadas para abordar de manera efectiva los desafíos presentes y futuros en el ámbito del ordenamiento territorial. No obstante, es crucial señalar que estos documentos fueron elaborados por miembros municipales, y dado que no existe una entidad independiente que regule o exponga de forma imparcial los resultados, persiste la preocupación de que estos documentos puedan reflejar predominantemente los intereses del municipio.

En cuanto a las estrategias que emplearon en el plan 2020 fueron tres, la primera con el mapeo de actores cuya técnica posibilitó la identificación de la población y organizaciones cruciales del cantón para generar estrategias detalladas de intervención. En segundo lugar, aplicaron la lluvia de ideas, donde se creó un espacio de percepciones propias para llegar a una conclusión unánime entre todos los participantes. La tercera técnica fueron las mesas de concertación, en el que participan los actores sociales y políticos a fin de generar propuestas, deliberaciones y acuerdos para la ejecución del PDOT.

Para el proceso de elaboración del PDOT - PUGS 2020 emplearon cuatro fases en base al Art. 42 del COPFP, con los contenidos necesarios para el desarrollo de los PDOT (*Informe De Participación Ciudadana, 2020*). Es importante destacar que en este documento se llevará a cabo un análisis detallado de cada una de las etapas de los talleres realizados para analizar el grado de participación ciudadana, denominadas:

1. Talleres de preparación
2. Talleres para la recolección de información
3. Talleres de propuestas
4. Talleres de Modelo de Gestión

Cada uno correspondiente a cada fase, sin embargo, por la falta de un mayor detalle en el Documento Complementario del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca-actualización 2021- Plan de Uso y Gestión del suelo del Cantón Cuenca”, el orden en que se han distribuidos los asistentes a los diferentes talleres guarda mayor relación por la descripción y relación que tienen sus temáticas con cada fase que se menciona a continuación:

2.4.1.1. Primera fase denominada por el plan como Preparación

En esta fase, lograron organizar la planificación participativa, abordando tanto la estructuración del equipo responsable, la metodología utilizada y la identificación de actores relevantes. Se partió de acuerdos técnicos y del análisis del proceso participativo llevado a cabo para actualizar el PDOT en el año 2015, con el propósito de proponer una nueva metodología.

El personal empleado para llevar a cabo el PDOT está compuesto por técnicos responsables asignados a cada componente, encargados de liderar todos los procesos que se llevarán a cabo. Con lo mencionado anteriormente, el proceso metodológico estuvo alineado a los planteamientos de la planificación nacional y de manera específica con la *Guía Metodológica de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador y el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*.



El mapeo de los actores constituyó la búsqueda de los grupos que ya habían participado en procesos anteriores, así como, aliados para la difusión del proceso, a quienes se les aplicó una matriz para posicionarlos de acuerdo a su poder o afinidad. Con esto se preparó los materiales necesarios y se procedió con el lanzamiento del proceso participativo a través de comunicados formales y oficiales para los GAD circunvecinos.

- **Análisis del grado de involucramiento en la etapa de preparación.**

Con el fin de llevar a cabo el análisis de las entidades, los actores sociales y las empresas, tanto públicas como privadas, que participaron en esta fase, se han revisado los anexos del "Documento Complementario del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca-actualización 2021- Plan de Uso y Gestión del suelo del Cantón Cuenca". En la sección de "Anexos Memoria de la Participación del PDOT, 2020".

Tabla 10. Talleres de preparación del PDOT y PUGS 2020.

Talleres de preparación	
Entidades del municipio	
Dirección general de Gestión de Riesgos	2
Dirección general de Fiscalización	3
Dirección general de la Comisión de Gestión Ambiental	1
Dirección general de Obras Públicas	4
Dirección de la Unidad Ejecutora de Proyectos	1
Dirección general de Gestión de Movilidad	1

Dirección general de Desarrollo Estratégico Institucional	33
Dirección general de Compras Públicas	2
Dirección general de Talento Humano	2
Dirección general Administrativa	3
Dirección general de Mercados y Comercio Autónomo	4
Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación	1
Dirección Áreas Históricas y Patrimoniales	1
Dirección General de Planificación Territorial	35
Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	1
Coordinación de Equidad Social y de Género	2
Total	96
Entidades Adscritas del municipio	
Consejo cantonal de Salud	1
Hospital del Niño y la Mujer	2
Fundación Municipal de Turismo para Cuenca	3
Fundación Municipal Bienal de Cuenca	3
Total	9
Organización social	
Centro Ecológico Social Generación Sustentable	1
Total General	106

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2020).



UCUENCA

En esta fase preparatoria, se contó con un total de 106 participantes, como se detalla en la tabla 10, y se llevaron a cabo aproximadamente cinco reuniones. Sin embargo, es relevante destacar que, de todas las entidades vinculadas al municipio, solo 16 de ellas, lo que representa el 55% del total, asistieron a las mesas de concertación.

La participación activa de los miembros municipales en la elaboración de los PDOT es esencial debido a su conocimiento interno, que garantiza la coherencia con las políticas locales, facilita la alineación con recursos y capacidades, representa los intereses de la comunidad y promueve la implementación y seguimiento efectivos del plan. La ausencia de un número considerable de entidades municipales en esta fase plantea desafíos para asegurar la plena integración de sus perspectivas y recursos en el proceso de planificación.

2.4.1.2. Segunda fase denominada por el plan como Diagnóstico

En la fase 2 llevaron a cabo un proceso participativo para el diagnóstico del Cantón, con el fin de destacar su situación actual y la de su población, identificando potencialidades, deficiencias y carencias. Los pasos seguidos comprendieron la recopilación, procesamiento y análisis de información a partir de datos existentes en el PDOT vigente y las Fichas Territoriales del Sistema Nacional de Información. Se requirió información adicional tanto al Régimen Dependiente como a la Corporación Municipal, mediante acercamientos in situ a instituciones pertinentes.

Además, recopilaron información primaria en espacios de concertación con la ciudadanía y el régimen dependiente. Estos entornos proporcionaron dos

puntos de vista esenciales: el técnico del Régimen Dependiente y el de la sociedad, la ciudadanía y organizaciones territoriales. De la misma manera estructuraron mesas de trabajo para propiciar el debate y recoger percepciones sobre diversos temas, desde el déficit general hasta aspectos presupuestarios. La moderación de estas mesas de trabajo estuvo a cargo del equipo técnico, utilizando estrategias de cartografía participativa y preguntas orientadoras para el Diagnóstico Estratégico. Esta metodología les permitió recoger insumos cualitativos y cuantitativos, brindando una visión integral del Cantón para informar el proceso de planificación.

- **Análisis del grado de involucramiento en la etapa de diagnóstico.**

Tomando como referencia los anexos del documento complementario a los planes, antes mencionados, se ha detallado en una tabla síntesis los participantes de las mesas de concertación y talleres de socialización que se desarrollaron con la temática que guarda relación a la fase que se caracteriza por la recopilación de información necesaria para diagnosticar cómo está el territorio para poder llevar a cabo su planificación.

Tabla 11. *Talleres para la recolección de información del PDOT y PUGS 2020.*

Talleres para la recolección de información	
Entidades del municipio	
Dirección General de Desarrollo Social y Productivo	3
Dirección general de Gestión de Movilidad	1
Coordinación de Equidad Social y de Género	1



Dirección General de Control Municipal	1
Dirección Áreas Históricas y Patrimoniales	2
Consejo Cantonal de Protección de los Derechos Cuenca	6
Hospital del Niño y la Mujer	1
Dirección General de Planificación Territorial	2
Total	17
Empresas Públicas	
EMAC- Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca	2
ELEC ASUTRO- Electro Generadora del Austro	1
ETAPA-EP - Empresa de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y saneamiento de Cuenca	3
Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda de Cuenca	1
Total	7
Organizaciones del Estado	
Ministerio de Agricultura y Ganadería-MAG	3
Secretaría Nacional del Agua	1
Secretaría Nacional de Riesgos	1
Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos	5
Casa de la Cultura Núcleo del Azuay	4
GIZ-Cooperación Técnica Alemana	6
Total	20
Organización social	
Centro Ecológico Social Generación Sustentable	1
Total	1
Sociedad civil	3
Total General	45

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015).

La Tabla 11 destaca la presencia de las organizaciones del Estado con un 42% de participación, seguido por las entidades municipales con un 35%, y en tercer lugar las empresas públicas, que representan el 15% del total. Además, es notable la ausencia de actores pertenecientes a organizaciones sociales, ONG, empresas privadas, sociedad civil y las instituciones académicas, que desempeñan un papel fundamental en la recopilación de datos, lo que plantea desafíos en términos de representatividad y alcance del proceso de participación ciudadana. Es esencial la presencia de estas organizaciones para representar una diversidad de intereses y aportar conocimientos y recursos, pero su ausencia limita la representatividad y eficacia del proceso de participación ciudadana en la planificación territorial.

2.4.1.3. Tercera fase denominada por el plan como Propuesta

El proceso participativo facultó al equipo encargado de la elaboración del plan para tomar decisiones estratégicas sobre el territorio. En este sentido, emplearon una matriz integral que abarcaba problemas identificados, potencialidades, planes de trabajo, antecedentes del PDOT, así como las competencias del GAD Municipal. De esta manera, los autores del plan, según lo detallan en el informe, llevaron a cabo un análisis reflexivo de las opciones para mejorar la situación actual del territorio.

A partir de esto, se desarrollaron talleres con la población, los miembros del servicio público pertenecientes al régimen dependiente y de la Corporación



Municipal; partiendo del primero en donde se cuestionó los principales aspectos de visión que tienen los técnicos responsables de los principales documentos de planificación de la Corporación Municipal y la Cooperación Alemana GIZ. De la misma forma, se revisaron los objetivos del PDOT 2015, a fin de ser analizados y modificados de ser el caso, siguiendo una matriz impartida por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

En consonancia con la metodología, se llevaron a cabo revisiones de las políticas y estrategias, permitiendo así la determinación de indicadores y metas con una línea de partida anual. La sinergia y complementariedad entre los actores sociales resultaron esenciales, ya que facilitó una reflexión de la propuesta con la etapa de diagnóstico y continuó con la identificación de proyectos para el Plan.

La sistematización y síntesis de la propuesta, como producto de los talleres, se volvió necesaria para evitar duplicidades y buscar la integralidad entre sus elementos tanto para el PDOT como para el PUGS. En este contexto, se llevó a cabo el ajuste final de esta etapa de propuesta para garantizar su alineación con los objetivos del Plan Nacional de Planificación.

Finalmente, desarrollaron un mapa con el Modelo Territorial en el que identificaron la realidad del diagnóstico para que de esta forma tuviesen una estructura con mayor entendimiento de las dinámicas y demandas que se generaron en el territorio, incluyendo las propuestas planteadas por el PUGS, como se puede observar en (Figura 17) el mapa consta de:

Figura 17: Mapa con el Modelo Territorial Deseado y Consensuado.

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD



Municipal del Cantón Cuenca, 2020).

- **Análisis del grado de involucramiento en la etapa de propuesta.**

Para esta tercera etapa, se ha realizado el registro de los diez talleres de socialización y mesas de trabajo que se llevaron a cabo basados en la temática de generar soluciones y reformas que permitan un mejor desarrollo cantonal.

Tabla 12. Talleres para la propuesta del PDOT y PUGS 2020.

Taller de propuesta	
Entidades del municipio	
Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias	1



Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación	2
Dirección General Administrativa	3
Dirección general de Talento Humano	2
Dirección general de Desarrollo Estratégico Institucional	3
Dirección general de Participación y Gobernabilidad	4
Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	1
Dirección General de Planificación Territorial	50
Dirección general de Talento Humano	2
Dirección general de la Comisión de Gestión Ambiental	2
Dirección Municipal de Tránsito	3
Unidad ejecutora del proyecto Tranvía de Cuenca	1
Total	74
Empresas Públicas	
ETAPA-EP - Empresa de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y saneamiento de Cuenca	4
EMAC- Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca	1
EMOV-EP- Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca	1
EDEC-EP-Empresa Pública Municipal de Desarrollo Económico de Cuenca	1
Total	7
Instituciones Académicas	
Unidad Educativa Técnico Salesiano	1
Unidad Educativa Luis Monsalve Pozo	1
Universidad Católica de Cuenca	1
Total	3
Organizaciones del Estado	
Vice prefectura del Azuay	2
Gobierno provincial	1
Total	3
Organizaciones sociales	
Fundación "Crea tu espacio"	1

Fundación "Corazón"	1
Fundación "Va pa lante"	1
C.C. Discapacidades	1
FASEC: Centro de cuidados paliativos	1
Total	5
Parroquias Urbanas	
Sayausí	1
Delegados	
Límites del cantón	1
Parroquias Urbanas	
Molleturo	4
Total	4
Comunidades del Azuay	
Abdón Calderón	2
Putucay	1
Vicuña	1
Total	4
Gremios/Cámara	
CIPEM-Cámara de Industria, Producción y Empleo	6
Total	6
Sociedad civil	1
Total General	109

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2020).

Se tiene un total de 109 participantes en esta etapa la cual está integrada por actores como entidades del municipio que en los talleres realizados tuvieron un mayor número de miembros involucrados en esta fase, con un porcentaje de 68%.



En los talleres existe la representación de algunas empresas públicas, con un porcentaje del 6%. Sin embargo, no se tiene registro de la asistencia a los talleres de organizaciones privadas que pertenezcan al cantón, lo que denota un abandono de los mismos ya que la participación de la empresa privada en la planificación territorial aporta recursos financieros, experiencia, empleo y fomenta la innovación. La colaboración público-privada puede llevar a soluciones más efectivas y sostenibles en el desarrollo territorial.

En esta etapa, se observa la presencia de organizaciones gubernamentales vinculadas a la planificación territorial del cantón. También, a pesar de ser una minoría, las instituciones académicas han participado en estos espacios, pese a esto no han tenido un rol verdaderamente importante o trascendental en la formulación de los planes. Del mismo modo, se ha registrado una poca participación de instituciones educativas de nivel primario, secundario y superior.

Aunque se ha realizado un análisis y registro de los miembros de diversas organizaciones, gremios, cámaras, instituciones y empresas, es importante señalar que en algunos de estos talleres solo se cuenta con información limitada, principalmente, se tiene registro de la cantidad de participantes y el tema tratado en las mesas de trabajo como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 13. Talleres para la propuesta realizados por el GAD para el PDOT y PUGS 2020.

Talleres realizados por el GAD	
ETAPA-EP - Empresa de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y saneamiento de Cuenca	9
Concejal Fajardo José	12
Fundación turismo	2
Secretaría Nacional de Planeamiento - SENPLADES	25
GAD Santa Ana	11
Ministerio de Agricultura y Ganadería-MAG	15
GAD Cuenca	25
Turi, Baños, Tarqui y el Gobierno Provincial	70
Sector productivo	184
Taller con el gremio de artesanos	50
PDOT y PUGS con el Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca	653
PDOT y PUGS con el Consejo de Planificación Cantonal de Cuenca	77
Lote mínimo y PITS con el Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca	37
Asistencia Total	1170

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2020).

Como se observa en la tabla 13, de los 1170 asistentes el 56% corresponde la población que estuvo presente en el taller dirigido por el equipo de planeamiento y el Concejo Cantonal. Otro taller que tuvo gran asistencia se relaciona con el sector productivo, en el que se llevaron a cabo varias videollamadas mediante la herramienta Zoom, esto por motivos de



pandemia. El resto de socializaciones que se hace mención corresponde a menos del 7% de participantes en conjunto.

La participación activa de diversos actores, como concejales, entidades gubernamentales y municipales, organizaciones sociales, empresas públicas, entre otras, es esencial para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en el cantón. Estos actores aportan una diversidad de perspectivas, conocimientos y recursos que enriquecen la toma de decisiones y la formulación de políticas. Su participación activa garantiza que se consideren las necesidades y aspiraciones de la comunidad en general.

La falta de orden en el documento anexo de participación ciudadana del PDOT generó un desafío a la hora de obtener información detallada sobre la cantidad de personas presentes en las socializaciones. Aunque los talleres se agruparon por similitud de temas, la falta de claridad en la documentación limitó la capacidad de análisis y seguimiento de la participación ciudadana en el proceso de planificación.

2.4.1.4. Cuarta fase denominada por el plan como Modelo de Gestión

La finalidad de esta etapa consiste en la implementación de decisiones estratégicas y territoriales para los PDOT, a fin de que se resuelvan las potencialidades, los problemas intersectoriales y multiniveles, así como aquellos que el GAD no puede resolver de manera integral. Cabe destacar que todos estos procesos lo realizaron tomando como base la *Guía Metodológica de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador*.

En esta guía, se inició con el diseño de estrategias que facilitaron la articulación y coordinación con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Para esto emplearon una tabla para analizar los problemas y potencialidades, considerando su relación con actores clave, sus intereses e influencia, así como la política pública del Plan. Posteriormente, se elaboró un cronograma para los proyectos, teniendo en cuenta los recursos económicos y humanos disponibles en el Municipio, evaluando así su viabilidad.

A continuación, se procedió a organizar por instituciones el proceso, definiendo los roles y funciones de cada responsable en la gestión y ejecución del Plan. En consecuencia, se estableció un sistema de seguimiento para verificar los resultados y avances de la planificación, con la propuesta de que este se desarrollará cada año. Como último paso, se desarrolló una matriz de gestión de riesgos con el objetivo de reducir o mitigar posibles contratiempos.

- **Análisis del grado de involucramiento en la etapa de Modelo de Gestión.**

En la cuarta fase de la actualización del PDOT y PUGS del cantón, con la misma metodología aplicada a las anteriores etapas, se recopiló información de los participantes. Se han registrado un aproximado de 23 talleres de socialización de los cuales, por motivo de pandemia no se pudo realizar el registro a detalle de cada miembro presente en cada mesa de



trabajo. Sin embargo, se tiene un estimado de asistentes, así como del tema tratado en la sesión, que se expone en la tabla 14.

Tabla 14. *Talleres para el Modelo de Gestión del PDOT y PUGS 2020.*

Talleres de Modelo de Gestión	
Socialización	25
Dirección de Desarrollo Social y Económico	9
GAD Parroquiales de Nulti, Paccha, Llacao, San Cristóbal y el GAD Municipal	22
Alcalde de Cuenca	9
Sectores productivos	40
Equipo PDOT y PUGS	25
Unidad de proyectos de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza	12
Plan de turismo	17
Conocimiento de la Ordenanza que aprueba la actualización del PDOT y PUGS, Determinantes para el Uso y Ocupación del Suelo para el Cantón Cuenca y sus Anexos	416
Taller Comisión Operativa de Participación Ciudadana y Planificación	25
Taller de trabajo y mesas de concertación, representantes GAD Parroquiales y ciudadanos	58
Total General	658

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2020).

En total se tiene una asistencia de 658 personas con un total de 23 talleres, de los cuales 12 mesas de trabajo se enfocaron en dar a conocer la ordenanza que aprueba el PDOT y PUGS, con el 68% del total de asistentes registrados en esta fase.

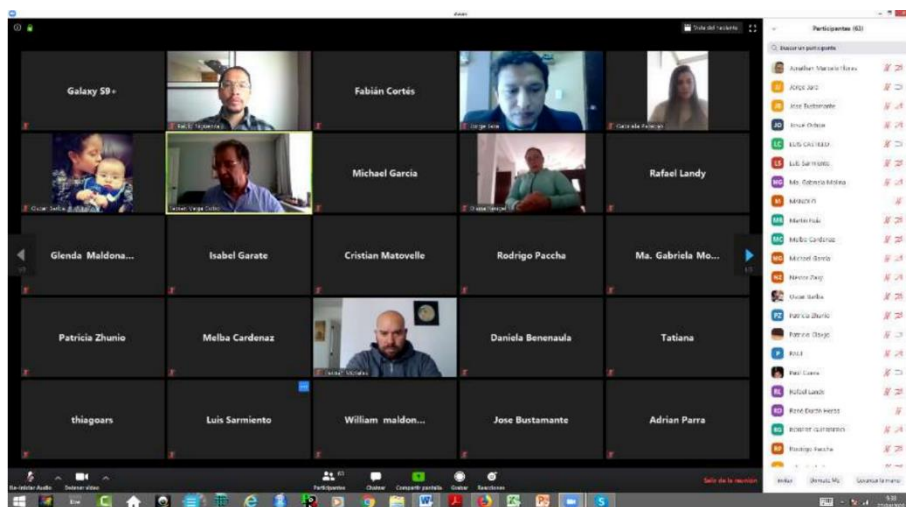
Otro de los encuentros realizados se llevó a cabo entre los GAD Parroquiales en conjunto con los ciudadanos, con un porcentaje del 9% de participación, siendo este el taller con mayor cantidad de registros de asistencia. Subsiguiente a este, con 6% del total, se conforma por el sector productivo del cantón.

2.4.1.5. Análisis del nivel de participación en distintas fases del proceso.

Es esencial destacar que la pandemia planteó desafíos significativos en la recopilación de datos detallados sobre la participación en los talleres, lo que resultó en la falta de información específica sobre la pertenencia de algunos participantes a determinadas fases. Como solución, se optó por agrupar las reuniones con títulos similares en un intento de estructurar la información disponible. A pesar de las limitaciones en el registro de asistentes, se observa una destacable participación en términos de cantidad, como se observa en la figura 18. No obstante, la identificación de los grupos sociales involucrados sigue siendo un desafío. A continuación, se presentan las tablas que detallan las temáticas abordadas.



Figura 18: Socialización en pandemia mediante la aplicación zoom.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2020.

Tabla 15. Reuniones con los coordinadores del PDOT y PUGS 2020.

Reuniones con los miembros del PDOT y PUGS	
Coordinadores de PDOT y PUGS y proyectos	62
Gobierno Provincial PDOT y PUGS	12
Gobierno Provincial PDOT, PUGS y riesgos	4
Asistencia Total	78

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2020).

La tabla muestra que las reuniones entre los coordinadores del Plan representan el 80% de los asistentes. También se realizaron encuentros con el Gobierno

Provincial, el equipo de proyectos y los miembros de riesgos, todos con una asistencia del 14%. Otro 5% corresponde al Gobierno Provincial, los coordinadores del PDOT y PUGS, y los miembros de riesgos. A continuación, se tiene el repertorio de diversas socializaciones en las que no se especifica su etapa de participación en la actualización del PDOT y PUGS, colocadas a detalle en la tabla 16.

Tabla 16. Talleres en los que no existe registro de la fase aplicada.

Talleres en las que no se ha registrado la fase en la que fueron aplicados	
Cabildo de mujeres SENDAS Fundación María Amor mujeres con éxito	9
EMOV -EP Empresa Pública Municipal de Movilidad de Cuenca	4
ETAPA-EP - Empresa de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y saneamiento de Cuenca	6
Desarrollo institucional	5
Colectivo Yasunidos Guapondelig	9
Universidad del Azuay	10
Representantes defensores AGUA/ Cabildo del agua	7
Consejo Cantonal de Salud, de Protección de Derechos, Dirección de Desarrollo Social y Acción Social	8
Moradores de la parroquia Molleturo y la Concejal Marisol Peñaloza	12
Taller participativo para la construcción conjunta del PDOT y PUGS	63
Taller de articulación con el PDOT y la Fundación turismo	4
Taller de articulación con el PDOT y PECH	12
Asistencia Total	149



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2020).

Esta tabla, presenta una lista de talleres realizados por diversas entidades y organizaciones, pero destaca la ausencia de información sobre la fase en la que se llevaron a cabo estos talleres. Sin esta información, es difícil llevar a cabo un mayor análisis del contexto y la efectividad de los talleres, lo que dificulta la capacidad de medir su contribución a los objetivos previamente establecidos.

Como último recurso, se presenta la Tabla 17 que expone los talleres que realizaron los encargados del plan.

Tabla 17. Socialización del PDOT y PUGS 2020.

Socialización del PDOT y PUGS	
Socialización del PDOT y PUGS	860
Actores	
Dirección de Desarrollo Social y Económico	9
Alcalde de Cuenca	9
Sectores productivos	40
Equipo PDOT y PUGS	25
Unidad de proyectos de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza	12
Plan de turismo	17
Representantes derechos humanos	5
Movilidad de Asentamiento Humanos	24
Social y Político Institucional y de Participación ciudadana	21
Universidades	31
Instituciones académicas	32
Total	225
Parroquias Urbanas	
Nulti, Paccha, Llaqueo, San Cristóbal y el GAD	22
Sinincay	24
San Joaquín	19

Sayausí	19
Turi	23
Santa Ana	19
Octavio Cordero Palacios	19
El Valle	24
Quingeo	18
Ricaurte	19
Llacao	14
Molleturo	7
Total	227
Componentes	
Económico	23
Biofísico	35
Cultural	26
Total	84
Total General	536

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2020).

Durante los talleres de socialización de la tabla 17, presentaron la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo del cantón. Aunque no se registraron detalladamente a los asistentes en los nueve talleres, la participación fue significativa, con un total de 860 personas presentes.

En cuanto al análisis de la tabla en la sección de actores educativos, las instituciones académicas, así como las universidades representan cada uno el 12% de participación. Así mismo, con un porcentaje superior al 10% se encuentran el equipo de Movilidad, Derechos Humanos y también el equipo del PDOT y PUGS. El 8% del total pertenece al Plan de turismo, así como a los miembros de lo social, político y participación ciudadana. Finalmente, en menos del 5% se encuentra el resto de grupos participantes.



Con los análisis previos, persiste una notoria falta de participación por parte de las empresas privadas, así como de los gremios y cámaras empresariales. Esta carencia es motivo de preocupación, ya que en los talleres su representatividad apenas alcanza el 12% del total. Dada la influencia significativa de estas entidades en la economía y la sociedad del cantón, su involucramiento se vuelve imperativo para asegurar una planificación más integral y efectiva que sea beneficioso para toda la comunidad.

2.4.2. Resultados obtenidos del PDOT y PUGS 2020

El documento complementario de participación ciudadana expone que la metodología aplicada conserva en gran mayoría la estructura del proceso anterior de actualización del plan, con la diferencia de que implementaron una etapa previa enfocada a la selección de actores clave que les facilitó su identificación y organización.

Sin embargo, se debe recalcar que fue difícil identificar la población que formó parte durante la pandemia ya que no es claro los medios de comunicación ya sea tradicionales, cartas, redes sociales, medios de comunicación o páginas web que se usaron para poder comunicar a la ciudadanía.

Sumado a esto, la llegada de la pandemia de COVID-19 obligó a la transición hacia un enfoque virtual, en el que utilizaron la plataforma "Zoom" y otras herramientas tecnológicas para continuar con el proceso de planificación. No obstante, es importante señalar que, a pesar de la disponibilidad de medios virtuales, la participación continuó siendo baja en

algunos casos, ya que la dinámica de estos eventos a menudo se centraba en un diálogo unidireccional. Esto sugiere la necesidad de mejorar la interacción virtual y de implementar nuevos mecanismos que incentiven a la población en brindar su opinión.

Es importante resaltar la ausencia significativa de los representantes de las empresas privadas a lo largo de las diversas fases del proceso de planificación. Asimismo, grupos como la comunidad LGBT, movimientos feministas, niños, niñas y adolescentes, que actualmente tienen una mayor presencia en la ciudad, no han experimentado un impacto significativo ni han sido objeto de una socialización específica para abordar sus necesidades particulares. Esto sugiere la necesidad de un enfoque más inclusivo y equitativo para garantizar que todos los sectores de la comunidad estén debidamente representados y atendidos.

En resumen, se destaca que los comentarios anteriores provienen de un análisis crítico del informe municipal, el cual fue elaborado con el propósito de atender las necesidades de la municipalidad. Estos comentarios plantean cuestionamientos sobre la confiabilidad de los informes emitidos. La falta de una entidad independiente encargada de supervisar y regular el proceso de participación ciudadana genera incertidumbre en cuanto a la integridad y autenticidad de dicha participación.

Para concluir, este documento se refiere a estas interacciones como "socializaciones", sin embargo, esta terminología no refleja con precisión lo que ocurrió en realidad, ya que las reuniones a través de Zoom se



UCUENCA

caracterizaron por ser limitadas en tiempo y no fomentaron un debate significativo.

Además, es relevante destacar que los informes se han desarrollado sin seguir una normativa clara o una ordenanza que regule el proceso y establezca las diferentes etapas de actuación. Esta falta de un marco normativo conlleva a una falta de estructura y coherencia en todo el proceso de participación ciudadana, lo que plantea interrogantes sobre la validez y la integridad de las conclusiones derivadas de estas supuestas "socializaciones".



CAP

3

COMPARACIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PDOT Y
PUGS 2015-2020 DE CUENCA.



UCUENCA

En el capítulo 3, se plantea la comparación de los niveles de participación ciudadana en los planes de ordenamiento del año 2015 y 2020. Se inicia con un análisis detallado de la participación en cada fase de los PDOT y PUGS, que enfatiza las diferencias y semejanzas en ambos procesos. Además, se profundiza en los resultados de esta comparativa para lograr una comprensión más precisa de la evolución de la participación ciudadana a lo largo del tiempo.

Este análisis no solo se limita a las cifras, sino que también aborda la percepción de la ciudadanía, las autoridades municipales y los actores sociales en relación con la construcción de estos planes a través de encuestas aplicadas a los actores sociales identificados. Por último, se lleva a cabo un mapeo de los diferentes actores involucrados, mostrará el panorama sobre las dinámicas y relaciones de poder que influyen en la planificación territorial del cantón Cuenca.

3.1 Comparación de la participación ciudadana por etapas entre los PDOT y PUGS 2015-2020 de Cuenca

La información mostrada en esta sección, hace referencia al cotejo de los informes de participación ciudadana emitidos tanto en la actualización del año 2015 como el PDOT y PUGS 2020. Así mismo, en el apartado anterior se realizó a detalle el análisis de cada uno y los mismos serán utilizados para la elaboración de la comparación que a continuación se realiza por fases.

En todos los procesos del PDOT no se tiene un entendimiento claro de quienes fueron llamados a los talleres; debido a que los autores del plan no se encargan de enviar las invitaciones a los actores sociales, organizaciones, entidades y demás, sino, que la sección de TIC´s del municipio de Cuenca quien asume esta responsabilidad.

Con el fin de llevar a cabo esta comparación, se han establecido criterios técnicos con el propósito de analizar cuál de los dos procesos se ha desarrollado de manera más efectiva. Estos criterios, que se detallarán al final de este capítulo, engloban aspectos como la cantidad, la duración, la calidad y los resultados obtenidos. La relevancia de estos criterios en la ordenación del territorio se fundamenta en su habilidad para comprender de manera completa y objetiva el rendimiento de los procesos de planificación y desarrollo territorial. Los mismos son tomados de los autores Ander-Egg (2007), Zamora & Carrión (2013), además de los datos cuantitativos y cualitativos que se han obtenido de los diagnósticos.

1. Cantidad: Este criterio se refiere a la cantidad de recursos, infraestructuras y personas involucradas en un proceso de ordenación del territorio. Analizar la cantidad permite determinar si se ha utilizado de manera eficiente el espacio disponible y los recursos naturales, así como identificar posibles impactos ambientales y sociales.
2. Tiempo: El factor temporal es crucial en la ordenación del territorio, ya que puede revelar la eficacia en la ejecución de un plan. Analizar el tiempo implica analizar si se cumplen los plazos previstos, si los



procesos se desarrollan de manera oportuna y si se adaptan a las necesidades cambiantes de la población y el entorno.

3. **Calidad:** La calidad se refiere a la excelencia en la ejecución de proyectos y procesos de planificación territorial. Analizar la calidad implica considerar si se han seguido estándares técnicos, si se ha garantizado la seguridad, sostenibilidad, participación y la satisfacción de las necesidades de la población.
4. **Resultados obtenidos:** Este criterio es fundamental, ya que permite medir el impacto real de las decisiones tomadas en la ordenación del territorio. Se evalúa si los objetivos previstos se han alcanzado y si los beneficios esperados se han materializado. Además, se pueden analizar las externalidades positivas y negativas que han surgido como resultado de las acciones territoriales.

3.1.1. Primera Fase (Preparación PDOT Y PUGS 2020)

La elaboración de esta etapa permite un análisis previo en el que se realizará un listado de los actores que brinden un gran apoyo, sus conocimientos y experiencias para la elaboración de la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial del cantón.

En el PDOT 2015, no cuenta con la fase de preparación como sucede en la actualización del 2020. Lo que suscita inquietudes sobre la posibilidad de que la inclusión de la población y las entidades haya sido realizada de manera arbitraria. En contraste, en el PDOT 2020 identificaron tanto a los miembros de organizaciones e instituciones que formaron parte del proceso anterior como a nuevos grupos sociales. Para ello, se utilizaron métodos

como mesas de concertación y talleres de socialización. Sin embargo, el texto menciona que no se proporcionan detalles sobre esas mejoras, lo que dificulta la comparación con el PDOT de 2015.

En general, el análisis destaca que el proceso de participación ciudadana fue más estructurado y considerado en la actualización de 2020 en comparación con el PDOT de 2015. Sin embargo, se señala la falta de información específica sobre las mejoras introducidas en el PDOT 2020, lo que dificulta una comparación exhaustiva entre ambos planes. En próximas actualizaciones, resulta pertinente la implementación de un sistema de registro más estructurado que incluya las mejoras en la metodología y la adopción de nuevas herramientas. Asimismo, se destaca la importancia de asegurar un proceso de selección de participantes que sea equitativo y representativo en las subsiguientes actualizaciones de los planes.

En relación a las entidades municipales, de entre todos los departamentos que integran el municipio, solo un 55% participó en este proceso. Esto muestra la necesidad de fortalecer esta etapa, promoviendo un mayor involucramiento de las entidades municipales. Es esencial la contribución de estas entidades en la formulación y desarrollo del PDOT, ya que desempeñan un papel fundamental en la creación y éxito del plan.

Así mismo, las entidades adscritas en el municipio se ha registrado la participación tan solo de 4 de las 15 entidades que forman parte de este grupo. Es importante destacar que la contribución de estas entidades municipales es de suma importancia en la elaboración del plan, ya que son responsables de coordinar las áreas clave para el desarrollo y promover el



progreso del territorio. Su compromiso y participación son fundamentales para asegurar un enfoque integral y efectivo en la planificación y ejecución de las estrategias que promoverán el desarrollo positivo de la comunidad local.

3.1.2. Segunda Fase (Diagnóstico PDOT 2015 y PDOT-PUGS 2020)

La fase denominada diagnóstico se encuentra presente en ambos planes y tiene como objetivo identificar la situación actual del cantón, agrupando las condicionantes en un *Mapa del modelo territorial actual*. En esta fase se invitó a todos los involucrados, ya que, al ser la primera aproximación al plan se debe coordinar una visión conjunta con todos los actores de la ciudad como: las organizaciones sociales, entidades, miembros del GAD, instituciones públicas, sociedad civil no organizada y demás.

Así mismo, en esta instancia se recopila la información primaria, en el caso del PDOT del año 2015 a través de los miembros del GAD parroquiales; en cambio, el plan del 2020 se realiza conjuntamente con todos los actores sociales de la comunidad. El PDOT y PUGS del año 2020 se orienta bajo los mismos preceptos metodológicos y teóricos del plan del 2015. En ambos planes se denota la importancia de esta primera aproximación con la sociedad, ya que la misma en gran medida se dictamina cómo será la recepción de los planes en las siguientes instancias. Para un mejor análisis sobre esta etapa se han realizado gráficos, donde se puede apreciar los actores que han incidido en la formulación del plan en esta instancia de participación.

Figura 19: GAD Parroquiales actores en la Fase de Diagnóstico del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

Al observar la figura 19 se evidencia que existe un desequilibrio evidente en la participación de los gobiernos autónomos en los dos planes. En 2015, todos los miembros de las juntas parroquiales fueron invitados a participar de manera activa, mientras que, en 2020, ninguna de las 36 parroquias urbanas y rurales del cantón asistió. Esto plantea preocupaciones sobre la equidad y la inclusión en el proceso de planificación.

La interacción con los líderes de dichas entidades proporciona una comprensión crucial del contexto en el que se encuentran las parroquias. Además, resalta el propósito fundamental de los GAD parroquiales, que consiste en atender, dirigir, orientar y defender los intereses de la comunidad local.



La ausencia de participación de estos entes en el plan del 2020 plantea la preocupación de que no se pueda obtener información primaria de los territorios urbanos y rurales, lo que podría tener un impacto negativo en la gestión de estos espacios. Abordar esta deficiencia en el proceso de planificación es esencial para garantizar una representación equitativa y una comprensión completa de las parroquias urbanas y rurales que conforman el cantón

Figura 20: Entidades u organismos del Municipio de Cuenca partícipes en la etapa de diagnóstico del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.

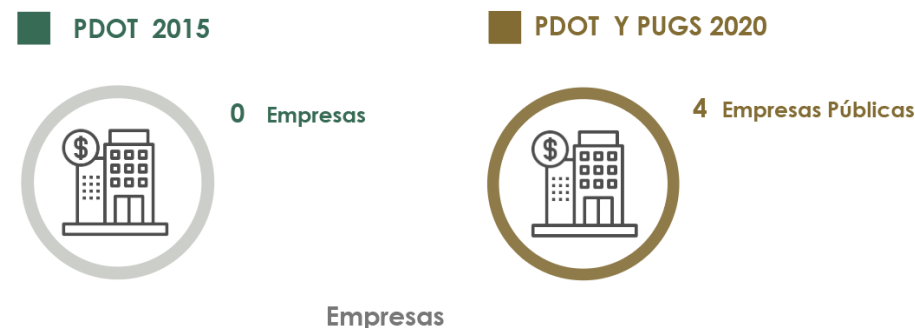


Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

En la figura 20 se muestra a las entidades del municipio de Cuenca en ambos quinquenios de planificación quienes han estado presentes en el transcurso del diagnóstico. En 2015, se observa la asistencia de un conjunto limitado de direcciones municipales que se relacionan con áreas específicas como desarrollo social, movilidad, control municipal, áreas

históricas y patrimoniales, así como planificación territorial. Esto plantea una preocupación inicial sobre la representación y diversidad de perspectivas en el proceso de diagnóstico. En el año 2020, el número de entidades aumentó el doble en comparación con el quinquenio anterior, no obstante, resulta incierto determinar si a este taller le faltó la participación de más entidades vinculadas al municipio, las cuales podrían haber contribuido con ideas para elaborar un diagnóstico más completo del cantón.

Figura 21: Empresas Públicas del Municipio de Cuenca Partícipes en la Etapa de Diagnóstico del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

La incidencia de las empresas públicas y privadas en el ordenamiento territorial permite entender la dinámica de las mismas en las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico-espacial; que es la base de la identificación de potencialidades y limitaciones. De ahí la importancia de



estas empresas en los planes, debido a que permite entender cómo estas entidades disciernen y ayudan en el desarrollo de la ciudad.

Como se mencionó anteriormente en este documento, las empresas públicas y privadas constituyen la base económica del cantón. En la figura 21, se hace una comparación de las empresas públicas participantes en ambos documentos, en el mismo, se evidencia que en el año 2015 no existió ninguna empresa pública ni privada que asistió a este evento. Caso contrario, existe una variación en el año 2020 en donde se dio una asistencia de 4 empresas públicas a los talleres.

La asistencia a los talleres en ambos planes dista de lo que se esperaría en un proceso de socialización de este tipo. Esto plantea interrogantes sobre las razones detrás de la falta de interés por parte de las empresas, a pesar de que el ordenamiento territorial desempeña un papel crucial en la regulación, promoción y desarrollo productivo del cantón. Lo que resulta aún más alarmante es la falta de interés por parte del sector privado, dado que la ciudad depende de los inversores para garantizar un funcionamiento adecuado tanto en términos sociales como económicos.

Figura 22: Organismos del Estado Partícipes en la Etapa de Diagnóstico del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

Los organismos del estado desempeñan un papel fundamental en la colaboración en la construcción del PDOT y del PUGS. Es responsabilidad de las entidades públicas garantizar una participación ciudadana adecuada y la correcta implementación del plan de desarrollo nacional en estos documentos, tal como lo establece el Artículo 204. Dicho artículo establece que el ciudadano es el principal mandante y supervisor del poder público y, por lo tanto, de todas las herramientas legales que este crea.

En este contexto, los organismos del estado asumen la responsabilidad de supervisar y controlar las condiciones en las cuales se desarrollan todas las fases del plan. Esto es crucial para asegurar la transparencia y la efectividad en la ejecución de los planes, y para cumplir con el compromiso de servir a los intereses de la ciudadanía.



El gráfico 22 evidencia la disparidad entre los dos planes. En el año 2015, ninguna entidad estatal participó, mientras que en 2020 se registró la presencia de dos representantes de ministerios, secretarías y organizaciones sociales. Estos representantes están vinculados a los sectores económico, productivo, biofísico y asentamientos humanos, áreas que coinciden con las mismas líneas de acción establecidas en dicha actualización. Estas entidades, al influir directamente en el territorio, sugieren que, aunque hubo una mayor participación en 2020, los números aún no alcanzan niveles aceptables. Esto indica un problema de gobernabilidad aún más significativo.

Figura 23: Instituciones Académicas que participaron en la Etapa de Diagnóstico del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

Como se mencionó anteriormente la ciudad es un marco de relaciones y contactos entre sus habitantes, uno de estos son las instituciones académicas del cantón, quienes constituyen un elemento clave en donde se desarrollan las estrategias de desarrollo y el crecimiento democrático. En el símil de la Figura 23, el PDOT del 2015 se da una asistencia de 4 instituciones académicas, 2 universidades y 2 unidades educativas. Por el contrario, en el PDOT y PUGS del 2020 no asistieron ninguna de las 81 unidades educativas del área consolidada de la ciudad. En ambos planes el porcentaje de asistencia de estos conglomerados no representa ni el 3% de todo el sistema educativo de la ciudad.

Que no se dé una asistencia considerable de las instituciones no es de extrañar; debido a que, al inicio de este apartado se indicó que el departamento desarrollador de plan no tiene una noción clara de que entidades, instituciones y demás organismos fueron invitados a las socializaciones del plan. Por lo tanto, no se puede deducir quienes fueron llamados y por lo tanto asistieron al evento.

No obstante, la limitada participación de este grupo impacta la aceptación del proceso, al no propiciar un diálogo efectivo entre el estado y las ideas de los profesionales que están educando a las futuras generaciones del cantón. Además, al estar en contacto con las nuevas generaciones, se podrían capturar aspectos del pensamiento crítico e imaginativo que caracteriza a la juventud de la ciudad, aspectos que aún no han sido completamente incorporados en los planes.



Figura 24: Sociedad Civil que Participó en la Etapa de Diagnóstico del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

El Art. 31 de la Constitución de Ecuador establece el derecho de las personas a acceder y participar en el espacio público como un espacio de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. Esto resalta la importancia de la participación activa y diversa en la toma de decisiones, la planificación de políticas públicas para promover la igualdad, así como la diversidad en la sociedad.

En este gráfico, la diferencia es notoria entre ambos planes, en el año 2015 se dio la concurrencia de 58 ciudadanos que expusieron sus ideas en las mesas de trabajo. A diferencia de lo sucedido en el año 2020, donde se nota un decrecimiento del 95% en la participación ciudadana para esta etapa de planificación.

De igual modo, este decrecimiento en el proceso de elaboración del PDOT y PUGS 2020, se da por la pandemia del SARS (COVID-19); que imposibilita la asistencia presencial en todos los talleres que fueron formulados para esta etapa. De igual manera, los protocolos de bioseguridad y las restricciones de aforos interrumpieron la primera fase del plan.

3.1.3 Tercera Fase (Propuesta PDOT 2015 y PUGS 2020)

En lo que respecta a esta fase, su objetivo fundamental es colaborar con los residentes del cantón para idear reformas que impulsen el desarrollo, aborden las necesidades y promuevan propuestas en beneficio del territorio. En este proceso, también proponen la creación de un Mapa que refleje el *Modelo Territorial Deseado y Acordado*, lo cual contribuye a visualizar de manera más clara y consensuada el camino a seguir.

Para llevar a cabo esta fase invitaron a todos los actores sociales como: GAD parroquiales, comités técnicos, corporación municipal, las organizaciones sociales, entidades, instituciones públicas, sociedad civil no organizada y en la nueva actualización también participa la Cooperación Alemana GIZ. Cabe mencionar, que en el plan del 2015 realizaron un total de cinco talleres para esta etapa; en contraste, en el PDOT del año 2020, se dieron un total de veintidós talleres entre los cuales se trataron temas orientado a los seis ejes de actuación.



Figura 25: Entidades del municipio en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

En la figura 25 se puede constatar que las entidades del municipio participaron en ambos procesos de actualización, siendo que para el año 2015, se tiene un total de diez entidades como: el consejo cantonal de salud, protección de derechos, control municipal, la dirección de cultura municipal, regulación y control de agua, entre otros detallados en las tablas del capítulo II.

En contraste, en el proceso de actualización del año 2020 se suman dos entidades más. Entre los actores con mayor aportación se encuentra la dirección general de planificación territorial, quienes son los encargados de llevar a cabo el proceso, a esto se le suman otras direcciones generales como: talento humano, administrativa, desarrollo estratégico institucional, participación y gobernabilidad, TIC's, comisión de gestión ambiental, tránsito y tranvía. Todas estas dan un total de doce entidades, a pesar de

que son un gran número, no llegan a la mitad de los departamentos del municipio, como consecuencia no se tiene el aporte de este grupo para la elaboración de una mejor propuesta en beneficio del cantón.

Figura 26: Organizaciones sociales en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

En cuanto a los miembros pertenecientes a las organizaciones sociales, se observa que en el año 2015 existe una mayor presencia de los mismos. Se ha registrado en el apartado anterior asistentes del movimiento afro del Azuay, agricultura urbana, ACORDES, Amaru, asociación de emprendedores, colectivos femeninos, CONAM, cultivo sostenible y organizaciones no identificadas. Paralelo a esto, el año 2020 se tiene una menor cantidad de actores sociales que formaron parte del proceso de planificación territorial. Se encuentran las fundaciones: “crea tu espacio”, “corazón”, “va pa lante”, C.C. discapacidades y el centro de cuidados paliativos. Cabe mencionar que en los talleres donde no se pudo realizar el



detalle de los participantes, no se hace mención a ninguna organización social.

Es importante la participación de este tipo de organizaciones de la sociedad civil, ya que permiten dar una mayor solvencia a las problemáticas que acogen a la población. Además, poseen una mayor proximidad a las diversas realidades presentes en la ciudadanía, lo que fortalece su capacidad para contribuir a la implementación de acciones necesarias que mejoren las condiciones de grupos, en muchos casos, considerados vulnerables. En comparación entre ambos procesos, se observa que la actualización del año 2015 brindó un aporte más significativo en beneficio de la población, a diferencia del año 2020, donde no se evidenció esta cercanía y construcción conjunta del PDOT y PUGS.

Figura 27: Empresas en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

En lo que concierne a las empresas, en ambas actualizaciones se registran los mismos actores en las mesas de concertación realizadas en sus respectivos años. Entre estas solo se encuentran empresas públicas como: Empresa Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y saneamiento de Cuenca (ETAPA-EP), Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca (EMAC-EP), Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca (EMOV-EP) y Empresa Pública Municipal de Desarrollo Económico de Cuenca (EDEC-EP).

La falta de participación de las empresas privadas y públicas en los talleres de elaboración de planes PDOT es una preocupación. Su inclusión es esencial, ya que ambas juegan un papel crucial en el desarrollo económico y social del cantón, su colaboración puede conducir a soluciones más completas y equitativas.

Figura 28: Instituciones académicas en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).



UCUENCA

Las instituciones académicas pertenecen al grupo de la sociedad orientada a la formación académica que permite desarrollar el talento de las personas y fomentar el conocimiento. En el año 2015 están presentes las de educación superior como la Universidad de Cuenca, Universidad Politécnica Salesiana y Universidad del Azuay, sin embargo, no se tiene registros de unidades educativas básicas como colegios o escuelas. A diferencia del año 2020, que contó con la presencia de la Universidad Católica de Cuenca y la Unidad Educativa Técnico Salesiano y la Unidad Educativa Luis Monsalve Pozo.

La participación activa de unidades educativas y universidades en la formulación del PDOT es esencial. Estas instituciones aportan conocimiento, experiencia y una perspectiva imparcial sobre los temas abordados, contribuyendo a soluciones consensuadas y sostenibles. Además, que esta interacción entre la academia, estado y la sociedad, promueve la creación de un plan que refleja las verdaderas necesidades de la sociedad con una visión a largo plazo.

Figura 29: Organizaciones del estado en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

En el año 2015 existe una gran cantidad de organizaciones que asistieron a los cuatro talleres de esta etapa, entre estos se encuentran el MAGAP, CNH, MAE, MSP, SENATEL, SETEC, SEPS, así como Ministerio de Turismo, Educación, Comercio Exterior, Cultura, Patrimonio y el Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional. En contraste, en el año 2020 solo se tiene el registro de dos organizaciones, las cuales son la Vice Prefectura del Azuay y el Gobierno Provincial.

La participación de los organismos del estado en la formulación del PDOT es crucial, ya que, asumen un papel continuo en la ejecución y supervisión de los PDOT. Esto implica no solo la implementación de las estrategias delineadas en el plan, sino también la evaluación constante de su impacto y la realización de ajustes según sea necesario. La responsabilidad sostenida de estos organismos es esencial para garantizar que el PDOT no se quede en el papel, sino que se traduzca en acciones concretas que generen beneficios tangibles para la comunidad.



Figura 30: Parroquias urbanas y rurales en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

La Figura 28 revela una notable diferencia en la participación de las parroquias urbanas y rurales. En el plan de 2015, asistieron 32 representantes de cada una al taller, lo que facilitó una comunicación efectiva con las juntas y una visión más clara para las propuestas territoriales. Sin embargo, en la actualización de 2020, su participación fue significativamente menor, lo que generó desequilibrio en los aportes.

Figura 31: Sociedad civil en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

La participación ciudadana, parte de la integración de las personas que no pertenezcan a ningún ente regulador, lo que permite tener una mayor legitimidad y mejor postura ante las propuestas que beneficiarán al territorio. Sin embargo, la comparación entre los participantes de ambos procesos de actualización muestra una notable disparidad. En el último plan, solo se registró la participación de una persona en este grupo, mientras que, en 2015, 29 individuos asistieron al taller dirigido a representantes de organizaciones sociales, sociedad civil y organismos no gubernamentales.



Figura 32: Concejales en la fase de propuesta del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

En el caso de los concejales, se observa que en 2015 participaron 19 ciudadanos en los talleres de planificación, lo que subraya su contribución significativa en la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Sin embargo, en 2020 no se registró la presencia de ningún concejal en las mesas de concertación. Cabe añadir, que la participación activa de los concejales desempeña un papel fundamental en garantizar que el PDOT refleje de manera precisa las necesidades y aspiraciones de los territorios donde fueron elegidos.

3.1.4 Cuarta Fase (Modelo de Gestión PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020)

El modelo de gestión se encuentra presente en ambas instancias de ordenamiento territorial y constituye la culminación de estos procesos. Sin embargo, un análisis de este enfoque sugiere que las decisiones y estrategias territoriales son implementadas con el objetivo de cumplir las directrices planteadas por cada plan. Esto puede indicar una orientación hacia intereses municipales, lo que plantea interrogantes sobre la verdadera autonomía y legitimidad de los planes.

Además, se menciona que se analizaron las propuestas de proyectos para su viabilidad a través de la Agenda Estratégica de Desarrollo, con el fin de obtener financiamiento a través de los recursos disponibles en el GAD municipal. Lo que destaca la importancia de un análisis crítico para asegurarse de que los proyectos seleccionados beneficien verdaderamente a la comunidad y no estén sesgados por intereses políticos o municipales.

Los planes de desarrollo territorial, el PDOT 2015 y el PDOT y PUGS 2020, compartieron una metodología común, pero se distinguen por su ejecución debido a la pandemia de COVID-19. Mientras que el plan del 2015 realizó talleres presenciales con 116 ciudadanos, la actualización del 2020 optó por 23 talleres virtuales, permitiendo la participación de 658 ciudadanos, para esta última etapa.

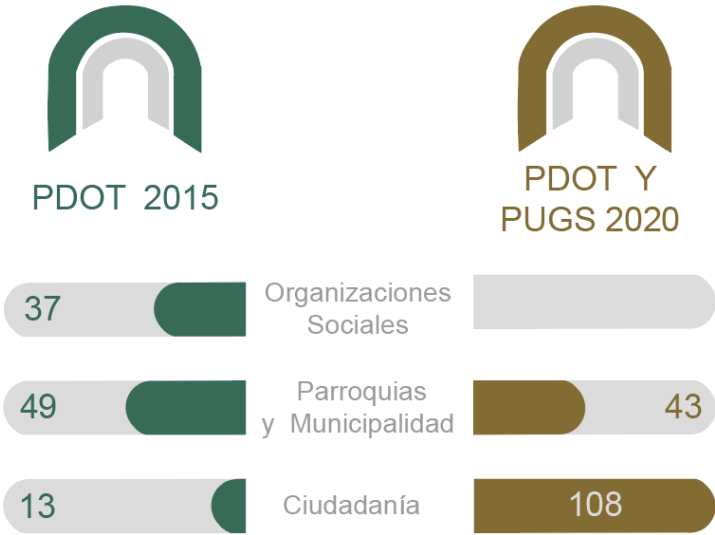
No obstante, la ausencia de un registro detallado de asistencia en los talleres virtuales limita la capacidad de identificación de los grupos involucrados, lo cual incide directamente en el reconocimiento de los



UCUENCA

contribuyentes en el proceso de planificación. En síntesis, la adaptación a la pandemia ha inducido cambios en la modalidad de participación, pero la insuficiencia en la documentación plantea desafíos en términos de seguimiento y transparencia. Además, para facilitar la comparación del Modelo de Gestión, se han generado gráficos que clasifican a los participantes en las sesiones de socialización durante ambos períodos de planificación.

Figura 33: Organizaciones, GAD y Ciudadanía en la Etapa de Modelo de Gestión del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

La comparación entre la participación ciudadana en los talleres plantea una serie de aspectos clave, en 2020, se experimentó un notorio incremento del 82% en la asistencia a los talleres, principalmente atribuible al aumento en el número de talleres realizados, a diferencia del 2015, donde solo se llevó a cabo una socialización. Este aumento refleja un avance positivo por parte de la comunidad, sin embargo, se destaca una falta de participación y acogida por parte de las organizaciones sociales en 2020, lo que podría afectar la representatividad de las acciones propuestas. En contraste, en 2015, estas organizaciones estuvieron presentes en los talleres de propuesta.

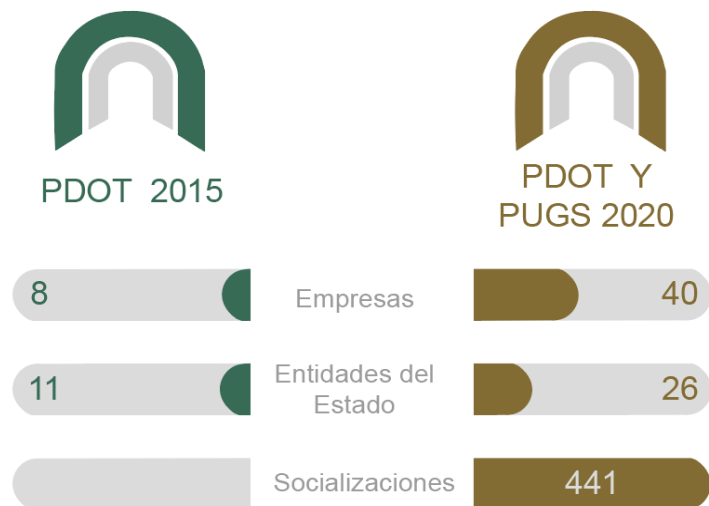
Lo que respecta a las parroquias y la municipalidad, la asistencia fue similar en ambos periodos, aunque inferior a la esperada. La importancia de su participación radica en la construcción del modelo Bottom-Up, que busca la participación de la base de la sociedad, pero la falta de asistencia de la mitad de las parroquias plantea interrogantes sobre su efectiva inclusión.

En cuanto a la sociedad civil, la representatividad en 2015 se considera inadecuada debido a la presencia limitada de tan solo 13 personas, lo que dificulta la obtención de una muestra diversa que refleje los distintos grupos sociales, de esta manera no se cumple uno de los objetivos del plan, el cual radica en el acercamiento a más grupos sociales que han sido excluidos. Por su parte, en el 2020 la participación incrementó, lo que puede atribuirse a la mayor cantidad de talleres y el fácil acceso a las plataformas virtuales, esto cumple parcialmente con el objetivo de contar con un fuerte apoyo para la aprobación de los seis ejes de actuación.



En resumen, persisten desafíos en la inclusión efectiva de organizaciones sociales, así como, parroquias urbanas y rurales, lo que podría afectar la representatividad y legitimidad de las decisiones en los planes. Además, la mínima representatividad en la sociedad civil también plantea preocupaciones en términos de diversidad y alcance de los objetivos del plan.

Figura 34: *Empresas, Entidades del Estado y Socializaciones en la Etapa de Modelo de Gestión del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.*



Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

El análisis crítico de la ilustración 32 en la elaboración del PDOT resalta discrepancias notables entre los dos períodos analizados. La escasa participación de empresas públicas y privadas, pilares económicos del cantón, sugiere una falta de interés en cuestiones de desarrollo económico y una desconexión entre estas empresas con el municipio.

En ambos planes, se evidencia una falta de atención de las entidades estatales hacia el desarrollo cantonal, a pesar de que este se ubica entre las tres ciudades más importantes del país y ostenta el reconocimiento como patrimonio cultural de la humanidad. Es imperativo que los organismos estatales pongan central énfasis en el comportamiento y progreso de este territorio, dada su significativa relevancia.

Por su parte, lo que se muestra en el gráfico como socializaciones corresponde a ciudadanos que no se lograron identificar a que fase pertenencia. Aunque esta dificultad impide una comparación directa, es relevante mencionarla, ya que representa un aporte significativo de la población en cuanto a cantidad de asistentes.

La comparación entre los PDOT de 2015 y 2020 revela la importancia de mejorar la participación de empresas públicas y privadas, entidades gubernamentales, y la sociedad civil en el proceso de planificación territorial. Aunque se observa un avance en la interacción con la ciudadanía en 2020, es esencial abordar la falta de compromiso, establecer relaciones más sólidas y garantizar la transparencia en la identificación de participantes para lograr planes más representativos y efectivos.



3.2 Resultados obtenidos de la comparación

La comparación que a continuación se presenta se basa en informes emitidos por los mismos miembros municipales, ya que no existe una entidad independiente que supervise o evalúe el proceso. Estos documentos son la única fuente que permite tener un acercamiento a lo que realmente sucede en cada fase del PDOT en temas de participación ciudadana.

Los informes sobre la participación ciudadana en los PDOT de 2015 y 2020 muestran diferencias significativas en la profundidad del análisis. En el caso de 2015, se presenta un enfoque más detallado, con una sistematización ordenada de los actores involucrados en cada fase, lo que proporciona una visión más completa de la evolución de los planes. En contraste, con la última actualización la presentación de los actores carece de claridad en cuanto a las fases en las que participaron grupos específicos de la población.

La Tabla 18 se construye mediante la suma de asistentes a talleres y socializaciones, tal como se describe en el capítulo anterior. Es relevante notar que el PDOT 2020 introduce una fase adicional sin un equivalente en el plan anterior, dificultando una comparación directa entre ambos. Además, debido a la falta de orden en los talleres, existe una fila que menciona la cantidad de participantes en las socializaciones sin especificar a qué fase corresponden.

Tabla 18. Número de personas participes en como PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020 por etapa.

	PDOT 2015	PDOT y PUGS 2020
Preparación	-	106
Diagnóstico	141	48
Propuesta	212	1279
Modelo de Gestión	116	658
No se conoce la etapa de participación	-	763
TOTAL	469	2854

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

La tabla describe a la población que participó en todas las fases de formulación del PDOT, en el mismo se denota una marcada diferencia entre el año 2015 y 2020. Siendo que el PDOT-PUGS del año 2020 presentó un incremento del 84% de actores, que el en periodo anterior de planificación. En este período, también coincidió con el inicio de la pandemia, lo que propició una interacción virtual beneficiosa gracias al uso generalizado de aplicaciones en computadoras y dispositivos móviles. Esto facilitó la conectividad y la participación, ya que la población tenía un acceso más sencillo a estos recursos. En contraste, en el año 2015, la población no contaba con estos entornos virtuales de participación.

El hecho de que la pandemia impulsó una transición a la interacción virtual es un elemento importante a considerar en la planificación futura. Aunque esto permitió una mayor accesibilidad, es necesario diagnosticar si la



inclusión de un segmento de la población que no estaba familiarizado con las plataformas virtuales se realizó de manera efectiva.

En términos de la cantidad, tiempo y resultados, presentados al inicio del capítulo, en ambas versiones del PDOT presentan desafíos como los que se observa en la figura 35 que sintetiza el número de actores, instrumentos utilizados, tiempo de ejecución, número de ciudadanos, talleres y resultados obtenidos; información que se extrajo del informe de participación emitido por el municipio.

Es importante señalar que la información presentada en la última fila del gráfico se deriva de los talleres llevados a cabo en el marco del PDOT 2015. Esta fila refleja un total de 81 contribuciones recibidas durante un período de ejecución más breve. Esta reducción en el tiempo de ejecución se atribuye a la participación de un número limitado de talleres y de actores, lo que resultó en contribuciones menos detalladas. Como consecuencia, se observa una falta de profundidad en las aportaciones, comentarios carentes de contexto y la ausencia de una estructura que limitó la comprensión integral del documento.

En comparación, en el marco del PDOT-PUGS 2020, se observa un incremento significativo en el número de talleres y participantes. Durante este periodo, se registraron un total de 1104 aportes válidos y 197 contribuciones parciales, a pesar de la extensión del plan a lo largo de aproximadamente tres años. No obstante, la situación no experimentó mejoras sustanciales en 2020, aunque se menciona un incremento en la cantidad de aportes, la falta de un impacto concreto en el PDOT y PUGS

sugiere una desconexión entre los comentarios recopilados y las decisiones finales.

Los retrasos en la gestión del tiempo del PDOT 2020 generaron incertidumbre en la regulación del territorio, lo que puede afectar la planificación a largo plazo. La calidad del proceso puede evaluarse de manera cualitativa, considerando la percepción derivada de los documentos analizados y la observación personal. A pesar de que el proceso del 2020 involucra una mayor participación, la realización de más talleres y la definición de un mayor número de proyectos, no se percibe una apropiación ciudadana significativa. Por su lado, el PDOT 2015, a pesar de carecer de tantos mecanismos y haber tenido una recepción más limitada, se distingue por su mayor veracidad y mayor alineación con la visión del territorio.



Figura 35: Resumen de los resultados obtenidos en los PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.

	PDOT 2015	PDOT Y PUGS 2020
Cantidad de grupo de actores	29	55
N° de Ciudadanos	469	2854
N° de Talleres	7	52
Instrumentos utilizados en los talleres	Mesas redondas Lluvia de ideas Construcción de escenarios Redes Sociales	Mesas de concertación Lluvia de ideas Redes Sociales y Zoom Mapas Interactivos
Tiempo de ejecución	18 meses	36 meses
Resultados Obtenidos	81 Si	1104 Si 197 Parcialmente

Fuente: Elaborado a partir del informe de participación ciudadana del (GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015); (GAD Municipal del Cantón Cuenca 2020).

3.3. La Participación Ciudadana en la Elaboración de los PDOT en Cuenca: Un Análisis de la Percepción de la población.

Este apartado ofrece un análisis de las encuestas aplicadas a los actores sociales, sociedad civil, funcionarios municipales, organizaciones sociales, entidades gubernamentales y empresas.

Esta información es fundamental para comprender la percepción del proceso de planificación, ya que puede facilitar la identificación de áreas de mejora en cuanto a la participación y la transparencia. Estas observaciones son valiosas para orientar futuras actualizaciones de los planes de manera más efectiva.

3.3.1. Análisis de la percepción ciudadana

La encuesta fue dirigida a la ciudadanía del cantón Cuenca con el propósito de obtener su opinión sobre la participación en la elaboración del plan. En este proceso, se empleó una fórmula detallada en la metodología, la cual facilita el cálculo del tamaño de muestra necesario para obtener datos representativos y significativos sobre el tema abordado.

De esta encuesta se recibió la respuesta de 144 habitantes teniendo mayor participación de mujeres con el 56%, seguido por el 40% de hombres y una cantidad del 4% de población LGBT+, con edades que oscilan desde los 10 hasta 60 años, siendo el mayor grupo entre los 20 y 30 años.

Es importante aclarar que la confiabilidad de las respuestas en las preguntas 4, 5, 7 y 8 se ve comprometida debido a que no todos participaron en los talleres para formular los planes, para lo mismo, en estas preguntas



se considerarán solo las respuestas de aquellos que participaron activamente.

Cabe mencionar que, del informe de participación correspondiente a cada actualización se extrajo los datos de contacto de un total 50 personas (revisar anexo D). Pese a esto, no se pudieron obtener más datos de otros actores ya que la tipología empleada en la lista de asistencia no permite entender los registros numéricos de estas personas. Dicho esto, se obtuvo la respuesta de 10 personas que dieron su apertura para aplicar la encuesta por medio de llamadas telefónicas y WhatsApp.

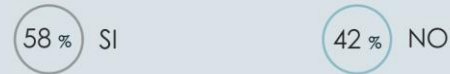
Por su lado, para las preguntas 6 y 9 no era necesario participar activamente del proceso, por lo que se recopiló la opinión de todos los ciudadanos. A continuación, se expondrán los resultados obtenidos de las encuestas:

En el análisis de las preguntas planteadas, se inició investigando el conocimiento que tiene la población sobre el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Las respuestas obtenidas indican que el 58% de los encuestados comprende o tiene una percepción de este instrumento, elaborado por el municipio con el fin de ordenar el territorio. En contraste, el 42% manifiesta desconocer este documento.

Este resultado es atribuible a la posibilidad de que no existen campañas de información y concientización, más solo en los talleres y socializaciones se habla sobre este tema. Además, la falta de conocimiento podría tener repercusiones en la participación informada de la comunidad en el desarrollo y la implementación del plan, señalando la importancia de revisar

para fortalecer las estrategias de comunicación y asegurar una participación más activa.

1) ¿Conoce de qué trata el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del cantón Cuenca?



Fuente: Elaboración Propia, 2023.

Asimismo, se indagó acerca del grado de conocimiento que poseen sobre el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS). Los resultados obtenidos muestran que el 43% de los encuestados respondieron afirmativamente mientras que la mayoría, el 57% manifestaron desconocerlo.

La variación en el conocimiento entre los encuestados puede atribuirse a que el PUGS podría ser un elemento relativamente reciente en el ámbito de la planificación territorial, y es probable que muchas personas aún no están familiarizadas con su existencia. Además, se observa que la población entre los 20 y 30 años, muestran desconocimiento y desinterés sobre los planes, lo cual es motivo de preocupación, por tal razón este grupo debería estar informado para participar activamente en la construcción del territorio ya que en su mayoría son estudiantes y profesionales.



2) ¿Conoce de qué trata el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del cantón Cuenca?

43 % SI

57 % NO

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

Para la siguiente interrogante se consultó a la población acerca de su participación en los talleres para la formulación de los planes. Solo dos encuestados expresaron que participaron en los talleres de la actualización del año 2015. En el caso del año 2020, seis personas estuvieron presentes, y dos participaron en el desarrollo de ambas actualizaciones. Este escaso número de participantes en los talleres resulta en una desventaja para el análisis del presente documento y además de evidencia una falta de interés por parte de la población.

3) ¿Usted ha participado alguna vez en la construcción de los planes del cantón Cuenca? Señale en cual:

2 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015.

6 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Plan de Uso y Gestión del Suelo 2020.

2 Ambas.

134 No participó.

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

Para las preguntas 4, 5, 7 y 8, se tomarán en cuenta las respuestas de los participantes en los procesos de PDOT y PUGS, contando con la participación de 10 ciudadanos. La siguiente pregunta busca profundizar en la comprensión de la opinión de la población acerca de las acciones que puedan promover una mayor legitimidad en la participación ciudadana. En donde el literal “*todas las anteriores*” representa el mayor numero con el 80% y las opciones 1 y 3 cuenta con el 10 % cada una.



4) ¿Qué acciones tomaría para mejorar la relación entre los representantes y los representados para garantizar que exista la legitimidad en la participación ciudadana?

- 10% Educación ciudadana sobre los temas de participación y planificación.
- Contar con un sistema activo de participación ciudadana, en todo el período de la dignidad electa.
- 10% Compromiso de que exista un diálogo abierto y directo entre el estado y la ciudadanía.
- Que exista un sistema de participación ciudadana, mayormente difundido.
- 80% Todas las anteriores.
- Otros.

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

La próxima pregunta está vinculada al conocimiento de la población acerca de las estrategias empleadas para informar sobre las socializaciones, talleres y mesas de concertación. Un 50% de los encuestados considera que las redes sociales son actualmente cruciales para la comunicación, dado el entorno virtual en el que se desenvuelve la sociedad, seguido de la opción página Web municipal con 20% y los demás canales de comunicación, como la radio, televisión y la opción ninguna, cuentan con una representación del 10% cada uno. Aunque algunos encuestados afirman haber conocido del proceso a través de estos medios, es importante señalar que esta presencia no indica una representación significativa en la totalidad de la muestra.

5) ¿Conoce cuáles fueron los medios de comunicación que usaron para que la ciudadanía sea partícipe de estos procesos?

- 10% Radio
- 10% Televisión
- Periódico
- 50% Red Social
- 20% Página web municipal
- 10% Ninguna
- Otros.

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

La pregunta 6 toma toda la muestra (144 respuestas) donde los encuestados podían seleccionar más de una opción, por ello cada literal se mide de manera individual. La misma surge con la premisa de reconocer las herramientas digitales que tienen mayor incidencia en la población y que se consideran de fácil acceso para los ciudadanos del cantón.

El uso de estas herramientas es crucial para comunicar eficazmente a la mayoría de los habitantes sobre temas específicos. Por este motivo, la interrogante formulada en el cuestionario tiene como objetivo comprender la opinión de los pobladores respecto a las opciones más viables para su participación en los procesos de construcción del plan.

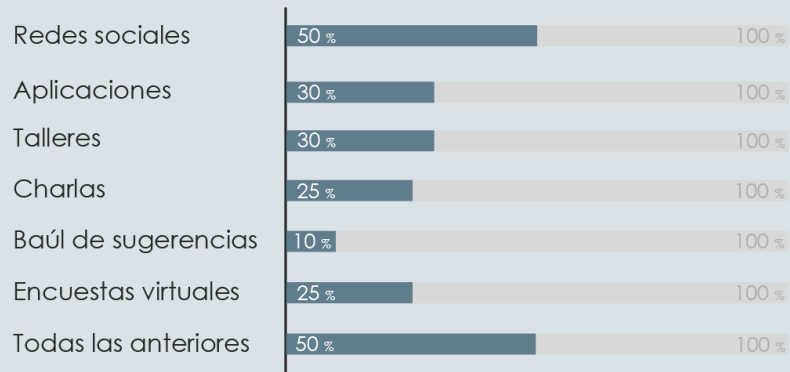
Entre las opciones destaca el uso de las redes sociales con el 50%, ya que esta es una red que una gran cantidad de habitantes de todos los rangos de edad utilizan. En menor medida se encuentra el uso de aplicaciones, talleres o charlas presenciales, encuestas virtuales, con un porcentaje del 30% ya que se consideran como buenas estrategias, pero a las cuales no



toda la población tendrá un mayor interés en utilizar, por lo que se puede realizar una combinación de herramientas a fin de potenciarlas.

Finalmente, el baúl de sugerencias tuvo un porcentaje menor con solo el 10% de pobladores, esta herramienta, aunque ha sido utilizada en el 2015 no se especifica cómo funciona y donde se instala en las socializaciones, por lo que su aplicación en ese periodo fue deficiente y requiere de ajustes metodológicos si se desea seguir implementando.

6) ¿Qué herramientas preferiría para que la población pueda participar en la construcción de los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT) de Cuenca?



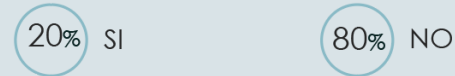
Fuente: Elaboración Propia, 2023.

La pregunta 7 tiene como propósito conocer si la población considera que la planificación del cantón refleja auténtica transparencia e inclusión, o si es simplemente un eslogan de la administración. Según los resultados, el 20% de los encuestados considera que la planificación territorial para el cantón

es transparente e inclusiva para todos los ciudadanos. No obstante, el 80% sostiene lo contrario, lo cual genera una preocupación significativa.

Estos datos son desalentadores, ya que la participación ciudadana en estos proyectos tiene el propósito de asegurar su legitimidad y garantizar que las decisiones beneficien y contribuyan al desarrollo de todos los habitantes del cantón. En este sentido, según los encuestados, se percibe que en el cantón la planificación no es un tema al que todos los ciudadanos tienen acceso, o en su defecto sugieren que muchas de sus necesidades no son atendidas por la administración en turno.

7) ¿Considera usted que la planificación en el cantón Cuenca es incluyente e igualitaria?



Fuente: Elaboración Propia, 2023.

En referencia a la octava interrogante, su fin radica en conocer la opinión de la población sobre su participación en los planes y como su accionar logró obtener beneficios para el cantón. Con esto, el 80% de votaciones afirma que la participación de los ciudadanos en los talleres no favorece en gran medida al cantón, esto se alinea con lo mostrado en el capítulo III en donde se muestra que la ciudadanía no se encuentra conforme con los resultados obtenidos en el PDOT 2020. En contraposición solo el 20% de los encuestados, opinan que el aporte de los ciudadanos es suficiente para



generar proyectos viables que ayuden con las diferentes problemáticas que presenta el territorio.

8) ¿Usted considera que la participación de la población en los Planes de Ordenamiento Territorial ha permitido crear proyectos que beneficien al cantón?

20% SI

80% NO

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

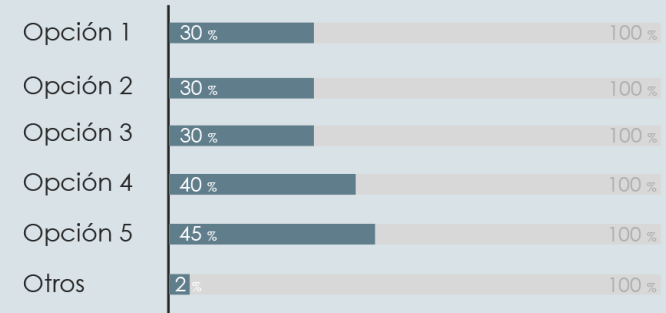
En la pregunta 9 los encuestados podían seleccionar más de una opción, por ello cada literal se mide de manera individual. En esta pregunta se expresa la opinión de la ciudadanía sobre la poca participación que existe en los diferentes talleres o procesos que son elaborados por los miembros del municipio, para esto se han planteado los siguientes literales:

- Opción 1: falta de interés.
- Opción 2: poca apertura por parte del municipio.
- Opción 3: falta de tiempo y espacios de socialización
- Opción 4: falta de información sobre el PDOT, PUGS y sus procesos.
- Opción 5: Todas las anteriores.
- Opción 6: Otros

La primera opción trata de la falta de interés que tiene la población con una puntuación del 30%. La siguiente opción, con 30%, hace referencia a la poca apertura por parte del municipio, siendo esto un gran impedimento para poder opinar sobre los planes. La tercera opción, con la misma puntuación del anterior, aborda la falta de tiempo y espacios donde se lleven a cabo las socializaciones, con un 30%. Como cuarta elección escogida con el 40%, trata sobre la falta de información sobre el PDOT y el PUGS, lo que genera en la población un bajo conocimiento e interés por los mismos.

De manera adicional se proporciona la opción 5 que encierra a todos los literales anteriores, siendo esta la más votada con el 45%, por lo que es de suma importancia tener en cuenta para futuras elaboraciones de planes. Para culminar, en opción de Otros la población respondió: *falta de beneficios inmediatos que incentiven la decisión de participar.*

9) ¿Por qué considera que la población del cantón Cuenca no participa activamente en la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT - PUGS)?



Fuente: Elaboración Propia, 2023.



Las siguientes conclusiones resumen los hallazgos clave de la encuesta sobre la participación ciudadana en la planificación territorial en el cantón Cuenca.

1. El conocimiento sobre el (PDOT) es limitado, ya que el 42% de la población encuestada afirmó no conocerlo. Así mismo, el (PUGS) es poco conocido con un 57%, esto posiblemente por la falta de divulgación efectiva por parte del municipio o un desinterés ciudadano sobre asuntos que atañen al gobierno municipal.
2. Las razones detrás de la baja participación en talleres municipales incluyen la poca apertura del municipio, falta de tiempo e interés, limitados espacios de socialización y limitado acceso a información sobre los procesos.
3. La falta de beneficios inmediatos también se menciona como un obstáculo para la participación ciudadana en el proceso de planificación.
4. El informe de participación destaca los avances en cuanto a la diversidad de actores sociales, género y colectivos femeninos. Sin embargo, esta afirmación entra en conflicto con lo expresado por los encuestados, quienes sostienen que los planes carecen de influencia y equidad para toda la población.

3.3.2. Análisis de la percepción de los funcionarios municipales

El procedimiento descrito en esta sección fue previamente mencionado en la metodología al comienzo del documento y está destinado a comprender la percepción de los profesionales que trabajan en el municipio, responsables de la formulación de los PDOT y PUGS, obteniendo la recepción de 11 delegados. Para ello, se aplicó una encuesta compuesta por 13 preguntas, con el propósito de recopilar información que permitiera contrastar las opiniones de los municipales con las percepciones de otros actores sociales. Se debe mencionar que, en los espacios destinados a las fechas de los planes, se solicitó a los encuestados que indicaran si habían participado en esos períodos específicos, por lo tanto, se dio la opción de marcar una o ambas casillas según su nivel de participación.

En la primera pregunta los participantes tenían la opción de seleccionar varias respuestas. Para comprender las medidas implementadas en el PDOT y PUGS en relación a la participación ciudadana, resulta fundamental tener una comprensión clara del concepto manejado por los encargados. Entre las respuestas resalta la idea de que la participación ciudadana se concibe como un proceso de construcción social de las políticas públicas, donde se validan la toma de decisiones y sirven como un medio para exponer programas y proyectos en beneficio de la comunidad. La casilla otros permiten visibilizar alternativas a los encuestados, siendo que ambos comentarios han coincidido en la siguiente definición: *el PDOT une a la población y empodera el PDOT.*



1) ¿Para usted por qué es importante la participación ciudadana?

- 9 Proceso de construcción social de las políticas públicas.
- 7 Valida la toma de decisiones.
- 5 Permite crear programas y proyectos.
- 4 Consolidar la gobernanza, logra una mejor interacción entre el estado y los ciudadanos.
- 4 Garantiza los derechos políticos y humanos.
- 2 Otros.

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

En la siguiente interrogante se cuestionan los espacios de participación en el cantón, en donde las mesas temáticas son la opción que se encuentra más viable con 10 votos, seguido de los consejos consultivos 9 votos y la silla vacía 8. Estos medios actualmente están siendo aplicados en la formulación de los PDOT; las opciones como asamblea local, redes sociales, foros y consejos barriales; aunque existen actualmente en los planes no son aplicadas correctamente o tienen una incidencia baja en la formulación.

La casilla “otros” brinda a los técnicos la oportunidad de sugerir otras formas de participación. En este caso, solo un miembro seleccionó esta opción y propuso la implementación de mesas de concertación. Esta alternativa ya

se está aplicando en todas las fases de los Planes de Desarrollo Territorial y los Planes de Uso y Gestión del Suelo; por ende, no se obtuvieron muchas sugerencias adicionales.

Estas herramientas se utilizan en diversas etapas por el municipio, pero se espera que a medida que los procesos evolucionen, se busquen nuevas formas de fomentar la participación, posiblemente utilizando metodologías y sistemas que han tenido éxito en otros países. Además, se espera que la información recopilada sirva de base para reconsiderar el modelo establecido, que hasta ahora ha demostrado ser ineficaz.

2) De los siguientes ítems ¿Cuáles considera que debería usarse en los espacios de Participación Ciudadana?

- | | |
|--------------------|------------------------|
| 10 Mesas Temáticas | 9 Consejos Consultivos |
| 8 Silla Vacía | 6 Asamblea Local |
| 5 Redes Sociales | 5 Consejos Barriales |
| 5 Foros | 4 Audiencia Pública |
| 1 Otros | |

Fuente: Elaboración Propia, 2023.



UCUENCA

En respuesta a la tercera pregunta planteada, los expertos solo pudieron completar una de las casillas. Esta tiene como objetivo recopilar opiniones acerca de la duración de la participación ciudadana en la planificación territorial del cantón. La opción con más selección fue la opción 1. *Permanente*; seguido de la opción 2. *Esporádica* y se igualan con un voto cada uno los literales 3 - 4 y 5. En este aspecto, las opiniones se dividen algunos afirman que: *la participación ciudadana fue constante, basándose en la notable afluencia durante la nueva actualización en comparación con el año 2015*. Sin embargo, la realidad sugiere que, si bien hubo una participación continua por parte de la ciudadanía, la calidad de los actores involucrados fue cuestionable. De manera adicional, muchos de ellos parecían estar principalmente enfocados en cumplir con las leyes establecidas por la SENPLADES y no centraron en crear una visión conjunta del territorio.

En el apartado donde se pide explicar su respuesta, se enfatiza que se trata de comentarios proporcionados por miembros del municipio y son: *“la población busca respuestas inmediatas o acciones inmediatas y no existe un entendimiento de la planificación a largo plazo; en ciertos procesos puede ser obligatoria para ciertas leyes, como el COOTAD y finanzas públicas, para otros procesos o escalas de planificación puede ser esporádica”*; otra opinión muy compartida por los entrevistados es, *“no existe mucho interés por parte de la población”*.

3) Señala: La participación de la población en la planificación territorial del cantón Cuenca.

- | | | | |
|---|---------------|---|--------------|
| 4 | Permanente | 4 | Esporádica |
| 1 | Obligatoria | 1 | Voluntaria |
| 1 | Por Necesidad | - | No Participa |

Explique por que: _____

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

Uno de los puntos de inquietud durante el diagnóstico y la comparación de actores fue identificar la población que no participó en los talleres, pero que si debieron hacerlo. Por este motivo, se consultó a los delegados del GAD municipal acerca de los actores sociales que fueron invitados a la formulación del PDOT y PUGS. Esto revela que las organizaciones sociales, gremios y cámaras mencionados son aquellos que participaron, que tienen un impacto positivo en los proyectos futuros. Así mismo, en lo que corresponde a las organizaciones sociales expresaron aquellos organismos que estuvieron invitados para los diferentes talleres, pero en la revisión de los documentos no tienen mayor registro.

También, extendieron la invitación a las instituciones de tercer nivel, para que sean el puente que articule los objetivos del PDOT con las necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, de las unidades educativas (secundarias)



UCUENCA

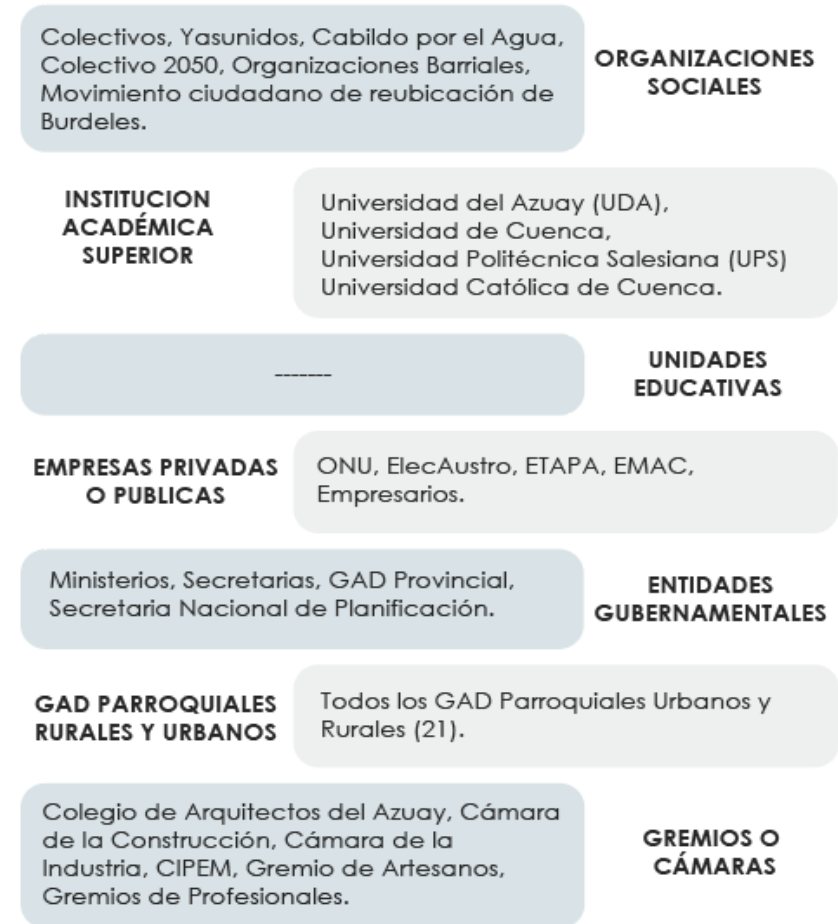
no se obtuvieron datos por la razón de que los encargados consideran poco conveniente o no tan necesaria la intervención de estas instituciones.

En un análisis, se evidencia una falta de comunicación y participación con los 21 GAD parroquiales, lo que plantea la necesidad urgente de involucrar a estos territorios que parecen ajenos al proceso en curso. Además, se señala que las entidades gubernamentales, como ministerios y secretarías, deben desempeñar un papel más activo, además de supervisar adecuadamente en los procesos futuros.

Por otro lado, las empresas públicas municipales muestran un constante interés en el plan, mientras que las empresas privadas no participan activamente en las sesiones informativas, son identificadas como una influencia negativa que perjudica el proceso. Estas observaciones resaltan la necesidad de mejorar la comunicación, involucramiento y control de los actores involucrados en el proceso de planificación.

A continuación, se detallan las respuestas agrupadas en una sola imagen.

4) En la actualización del PDOT y PUGS; ¿ Quiénes fueron los actores que participaron en la actualización? ¿ Cómo y en qué fase participaron?



Fuente: Recopilación de información de la encuesta, 2023.



UCUENCA

Uno de los objetivos de este documento busca encontrar acciones o mecanismos que se adapten desde el aparato estatal para asegurar que existe legitimidad y una mayor aceptación de los planes por parte de la ciudadanía. Dicho esto, es necesario enfatizar que a continuación se exponen los comentarios realizados por los municipales como: *se debe contar con un sistema cantonal de participación ciudadana, la participación debe ser constante desde un comienzo. Asimismo, coinciden en que, se debe descentralizar la información, es decir que los representados lleguen a estar enterados de los beneficios del plan y no sólo la dignidad electa.*

También se menciona que, *las entidades académicas deben cumplir su deber social y concientizar a la población sobre temas de participación y planificación. Además de, fomentar la participación abierta y no sesgada hacia algunos grupos, así como que exista un compromiso de escuchar y cumplir con lo que se promete.* Estas acotaciones son importantes y si se recogen por el municipio, podrían mejorar la representatividad que actualmente se ve comprometida por intereses de los grupos de poder.

5) ¿Qué acciones tomaría para mejorar la relación entre los representantes y los representados para garantizar que exista la legitimidad en la participación ciudadana? (2020).

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

La metodología aplicada también es uno de los puntos identificados como débiles en el sistema de participación ciudadana, por ello es necesario saber cómo se percibe desde el municipio sobre este tema. Por esto, se les cuestionó a los delegados si la metodología aplicada fue la adecuada, obteniendo las siguientes respuestas: *se podrían aumentar el número de reuniones, realizar más talleres para validar las propuestas. También, la metodología aplicada por la SENPLADES aborda temas en general y se debe aplicar en todos los municipios, sin tomar en cuenta las especificaciones de los GAD.* Otras acotaciones dicen: *en el 2020 se pierde el criterio técnico y prevalecen los intereses particulares; lo realizado en el 2015 fue adecuado pues resaltó la participación ciudadana, en cambio en el 2020 el proceso no fue adecuado pues solo se socializó el plan y participaron sectores seleccionados.*

Al menos el 63% de los técnicos consideran que la metodología del 2020 aunque fue la misma del periodo anterior no se aplicó correctamente y favorece a grupos particulares. Esto demuestra un grave problema de intereses partidistas que siempre ha estado presente; pero que se intensificó con la aplicación por primera vez del PUGS, en donde a criterio de los encuestados se priorizó a las constructoras y empresas. Así también, al estar controlados por la SENPLADES, los planes son muy genéricos y no pueden aplicarse con una distinción en cada territorio, lo que limita su actuación.



6) ¿Es de su conocimiento la metodología aplicada en la actualización del plan, de ser así, considera que fue la adecuada?

8 2015 10 2020

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

El análisis de la legitimidad de los planes, según los criterios de la sociedad, refleja un descontento significativo. La percepción general es que el PDOT y PUGS no involucran de manera efectiva a la comunidad en su desarrollo. El cuestionamiento planteado a los profesionales revela una división en sus opiniones, donde 8 profesionales considera que el proceso fue externo y contó con cierta participación ciudadana, mientras que 3 expresan que se trató de un proceso interno que careció de una representación adecuada.

A esta pregunta se pide ratificar el porqué de su decisión, los argumentos de los municipales justifican el proceso externo e indican que: *se mantuvieron sesiones de trabajo con amplios frentes ciudadanos y actores de la ruralidad; fue un proceso externo porque hubo involucramiento y trabajo conjunto con los colectivos, instituciones, cabildo, entre otros.* Otro criterio indica que, *no se contó con mecanismo de participación ciudadana adecuado, solo silla vacía.* Esto lleva a deducir una posición intermedia, donde se explica que la metodología fue diseñada a nivel interno por los

técnicos, pero mientras se diseñaba el plan se requirió de la participación ciudadana para cumplir meramente con las leyes, mas no para crear una mesa abierta al debate y discusión.

7) ¿Considera usted que el proceso desarrollado para la actualización del PDOT y PUGS fue un proceso externo que contó con la participación ciudadana o fue un proceso interno que fue llevado a cabo por los técnicos? Y ¿Por qué?.

3 Proceso Interno 8 Proceso Externo

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

Con el fin de identificar los medios de comunicación que se podrían añadir en las nuevas actualizaciones para informar a la ciudadanía sobre los planes, se indagó a los delegados y se obtuvo los siguientes resultados:

La comunicación la realizaron mediante oficinas, redes sociales, boletines de prensa, la dirección de comunicación del GAD municipal hacia los diferentes actores. Sin embargo, en el año 2020 la pandemia no permitió la presencialidad y se tuvo que recurrir a medios virtuales como reuniones de zoom. Uno de los comentarios principales destaca la falta de difusión en radio y redes sociales en el año 2020, a pesar de que estos medios se han vuelto cruciales debido a la pandemia de COVID-19. Esto revela una limitación significativa en el plan actual, ya que las restricciones de la



plataforma virtual no permitieron la realización efectiva de mesas temáticas y el mapeo de problemas, como se habría hecho en talleres presenciales.

8) ¿Conoce cuáles fueron los medios de comunicación e información que utilizaron para que la ciudadanía sea participe de este proceso?, ¿Considera que se pudo usar otros medios para mejorar; de ser así, cuáles serían estos?.

7 2015

11 2020

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

La pregunta nueve se formuló con la intención de identificar las dificultades y éxitos se tuvieron en los Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Uso y Gestión del Suelo. En alusión a las dificultades presentes los municipales comentaron que: *la población no entiende el alcance del PDOT y en el PUGS 2020, dónde no se pudo solucionar problemas colectivos por la alta incidencia de intereses partidistas.*

Otra opinión expresa que: *el plan de ordenamiento del 2020 se aprobó cuando se terminó el periodo de la administración, imposibilitando su accionar a su debido tiempo. Además, existió una gran cantidad de propuestas de diferentes grupos, ocasionando que estas no se consoliden.* Los mayores comentarios aluden principalmente al PDOT y PUGS 2020 en

la cual existieron discrepancias sobre: *lotes mínimos, área mínima de vivienda y límites de áreas urbanas.*

Otro enunciado indica que: *no existió una correcta preparación y conocimiento del tema por parte de los concejales y representantes sobre este tema; así como un bajo nivel de acercamiento por parte de la academia quienes deben acompañar y aportar en el proceso.* Por lo que se menciona no hay puntos rescatables en cuanto a participación ciudadana en el proceso 2020, en cambio en el 2015 los aportes en las socializaciones y las mesas de concertación cumplieron el objetivo, aprobar el plan con una aceptación relativamente buena.

9) En base a su experiencia, ¿Existieron dificultades o aciertos que fueron importantes para la toma de decisiones para el PDOT y PUGS? Podría mencionar algunos de ellos.

3 2015

8 2020

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

La devolución de información en la participación ciudadana desempeña un papel crucial al empoderar a los ciudadanos mediante la comunicación de resultados y efectos de sus acciones, alentar la rendición de cuentas por parte de las autoridades y fomentar un proceso de aprendizaje continuo.



Este enfoque contribuye a mejorar la calidad de la participación y en última instancia, a fortalecer la democracia. Sin embargo, los datos revelan ciertas disparidades en la asistencia de los técnicos a las devoluciones de información en los años 2020 y 2015, lo que podría plantear preguntas sobre la consistencia y efectividad de este proceso a lo largo del tiempo.

En el anterior periodo de planificación, se realizaron devoluciones con cada grupo participe de la fase de propuesta, tal como lo evidencia el listado de asistentes en el informe de participación. Por su parte, en la última actualización se tuvieron las mayores limitaciones y se tuvo devolución de información con los GAD parroquiales, alcalde, líderes, concejales, sectores productivos y la secretaría de planificación; esta devolución de información no fue efectiva, ya que se limitó a exponer lo propuesto y no existió una interacción con la ciudadanía.

10) ¿Conoce si hubo devolución de información de los talleres realizados en el marco del plan de actualización?

7 2015 9 2020

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

La metodología aplicada desde el 2015 bajo los 6 ejes de planificación no han cambiado; de esto nace la pregunta que busca confrontar si se

abordaron o no, todos los ejes de desarrollo. Los resultados indican que 8 de los encuestados opinan que no se abordaron los 6 ejes en la última actualización (2020), en cambio en el anterior periodo (2015) solo 3 sostienen que no se cumplieron con los objetivos.

Los encargados de realizar el plan confrontan sus ideas sobre esta inquietud formulada, el 35% considera que: si se *abordaron todos los ejes de planificación en ambos planes*; en cambio, el 65% coincide en estas 3 ideas:

1. *Les faltó profundidad por el tiempo.*
2. *La inclusión del PUGS y la complejidad lo hicieron más difícil de completar debidamente.*
3. *Solo se analizaron determinantes.*

La estructura de los talleres, aunque abordan las necesidades actuales a nivel nacional y local, plantean un desafío crítico sobre el verdadero accionar de la participación en el desarrollo cantonal. La concentración en un solo tema durante todo el proceso limita la discusión y excluye las opiniones de los participantes sobre otros ejes igualmente relevantes.

Esta restricción puede llevar a una visión parcial y sesgada de la problemática, dejando de lado aspectos importantes que requieren atención. Por lo tanto, es imperativo reconsiderar la organización de los talleres para permitir un debate más completo y equitativo, de manera que se puedan abordar de manera efectiva los desafíos y las necesidades integrales de la comunidad.



11) **¿Cree usted que en los talleres y socializaciones no se abordaron todas las líneas de actuación del PDOT y PUGS; de ser así, cuál sería?.**

3 2015 8 2020

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

Con la llegada de la pandemia del COVID-19, se implementaron restricciones de aforo y medidas de confinamiento que exigieron la búsqueda de alternativas para mantener la participación en los procesos de planificación. La transición a entornos virtuales, con Zoom como herramienta principal, se convirtió en la opción preferida. Sin embargo, esta adaptación planteó desafíos y suscita interrogantes sobre la efectividad y equidad de la participación en comparación con los métodos presenciales. La necesidad de considerar cuestiones de acceso, inclusión y calidad de la participación virtual se torna esencial para asegurar un proceso de planificación democrático y representativo.

Para esto, se interrogó a los encargados municipales de desarrollar los planes sobre esto obteniendo los siguientes resultados: *existió menor participación e involucramiento de los actores; asimismo, afectó la recepción de propuestas y aportes en buena parte porque la población no tenía acceso a estos medios; y, por último, la pandemia retrasó el proceso y casi al final se pudo retomar de forma presencial.*

Realizando un análisis de los comentarios, es imperativo resaltar la afectación en la recepción de propuestas y contribuciones debido a la limitada accesibilidad a los medios virtuales. Esto suscita la interrogante acerca de si se consideraron adecuadamente las brechas de acceso a la tecnología antes de implementar la metodología. Además, el retraso ocasionado por la pandemia y la transición hacia la presencialidad subrayan la importancia de contar con planes de contingencia sólidos, para afrontar los nuevos desafíos.

12) **¿Cómo afectó la pandemia en el desarrollo de los talleres que involucran la P.C.? ¿Considera que hubo una mayor o menor P.C.? (2020).**

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

A fin de corroborar la información del expediente de participación PDOT - PUGS 2020, se indagó a los técnicos sobre la población invitada a las reuniones de zoom. Las respuestas fueron las siguientes: *se contactó mediante correos, redes sociales, llamadas telefónicas, correos y oficios a los representantes; se invitó a los GAD parroquiales y al colegio de arquitectos a los talleres virtuales.* Pese a ello y a la gran asistencia que se tuvo en el año 2020, las anotaciones de los mismos encargados del



municipio indican que sí faltaron organizaciones, además que el departamento de TIC's no guarda un registro de estas invitaciones.

13) ¿Qué estrategias usaron para comunicar a la población y quienes fueron invitados a los talleres que se realizaron virtualmente en la pandemia? (2020).

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

Para finalizar con el apartado de las encuestas a los ciudadanos y la municipalidad, se enumeran los resultados con mayor importancia:

1. La participación ciudadana en los procesos de planificación territorial fue más notable en el PDOT y PUGS 2020 en comparación con el año 2015, en parte por la pandemia que impulsó la participación virtual.
2. A pesar del aumento en la participación en el 2020, hubo críticas sobre la calidad de los actores involucrados, con sugerencias de que algunos participaron principalmente para cumplir con requisitos legales.
3. Existe una falta de conocimiento generalizado entre la población sobre el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo, lo que destaca la necesidad de concientizar y educar a la comunidad sobre estos procesos y sus beneficios.

4. La participación virtual se ha convertido en una herramienta importante en situaciones de pandemia, pero se necesitan estrategias más robustas para asegurar una metodología propia que estimule la interacción de las personas por este medio.
5. A pesar de que se conoce que existieron 2 intentos de crear una ordenanza que regule el proceso de participación, estas quedaron archivadas y sin vigencia. Por ello, es evidente que el cantón necesita de un sistema propio de participación ciudadana que regule los procesos para que las personas tengan un impacto real en la política pública.
6. En el plan del año 2020, a pesar de que existe el registro de que 1104 lineamientos fueron acogidos la fiabilidad de los datos recogidos no pueden ser corroborados, dando como consecuencia la desconfianza de la población ya que opinan que prevalecieron los intereses particulares.

3.3.3. Actores claves de los sectores partícipes del PDOT 2015 y PDOT- PUGS 2020

Con el fin de indagar más sobre los actores y como estos conciben la participación, se envió la encuesta de participación, mediante correo a 95 implicados de las diferentes organizaciones sociales, entidades públicas, instituciones y demás actores que estaban registrados en las hojas de asistencia a los planes, obteniendo solo 5 respuestas. Asimismo, se extendió la encuesta a los docentes de la opción de planificación de la Universidad de Cuenca y se contó con la recepción de 3 docentes.



A estos actores se les ha realizado las mismas preguntas que se analizaron anteriormente, sin embargo, para evitar caer en repeticiones se analizarán aquellas que brinden un mayor aporte para el documento. Cabe destacar que entre los participantes de la encuesta que el 90% son mujeres que están en un rango de edad de los 35 a 65 años. El 90% son de 3er Nivel académico y el 10% se dedica a la promoción y defensa de los derechos humanos. El grupo de actores sociales a los que pertenecen los participantes son de organizaciones sociales, académicos, ONG, cámaras de industrias, entidades municipales y organizaciones del estado.

Entre las respuestas a que acciones se tomaría para mejorar la participación ciudadana se tiene que todos los encuestados opinan que la educación ciudadana sobre los temas de participación y planificación mejoraría esta relación. La opción dos es contar con un sistema activo de participación ciudadana, en todo el periodo de la dignidad, la cual tiene la misma cantidad de elecciones 60%, conjuntamente con la tercera opción, que trata sobre el compromiso de que exista un diálogo abierto y directo entre el estado y la ciudadanía. Y, por último, la opción cuatro es la más votada con el 80%, que trata sobre la existencia de un instrumento legal regulador sobre la participación ciudadana.

Así mismo, la casilla otras opiniones expresa lo siguiente: *que los funcionarios municipales tengan la capacidad de activar la participación en todo el ciclo de la política pública.* Otra idea indica que: *debe existir la transparencia en la información y gestión, la veeduría y control social, así como la toma de decisiones conjuntas con carácter vinculante.* En la opinión de los académicos: *La participación ciudadana debe tener una mayor*

apertura, formalidad y la calidad de instancia debe tener un impacto en la gestión pública. Así mismo, se debe garantizar los procesos de selección de los representantes.

3) ¿Qué acciones tomaría para mejorar la relación entre los representantes y los representados para garantizar que exista la legitimidad en la participación ciudadana? (Seleccione mas de una opción).

- 5 Educación ciudadana sobre los temas de participación y planificación.
- 3 Contar con un sistema activo de participación ciudadana, en todo el periodo de la dignidad electa.
- 3 Compromiso de que exista un diálogo abierto y directo entre el estado y la ciudadanía.
- 3 Que exista un instrumento legal regulador sobre la participación ciudadana.
- 2 Otros.

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

Así también, se consultó sobre su opinión acerca del proceso de participación ciudadana y se obtuvieron estas respuestas que brindan un aporte al estudio:

“Las autoridades y los funcionarios municipales deberían ser proactivos en involucrar la participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública,



no solo al momento de construir los PDOT. Actualmente, los funcionarios ven a la participación ciudadana como un obstáculo para la gestión". - Representante ONG

"Sí, son importantes en la medida en que incorporan a ciudadanía, organizaciones sociales y otras entidades, con lo cual se acercan a la realidad que viven los distintos sectores y se enriquecen las propuestas". - Representante organizaciones sociales

"La generación de políticas públicas se las debe armar desde la ciudadanía y la institución pública, acuñando a la realidad de cada cantón y desde la visión del ciudadano con el tecnicismo de la institución" -Representante de una organización del estado.

"Los procesos participativos fueron adecuados, pero el problema mayor radicó en que no se pasó de la exposición o presentación, por tanto, el debate, la discusión estuvo ausente. Además, se considera que la escasa participación por parte de la población es un tema pendiente, la falta de alfabetización de la población sobre la ordenación territorial y urbanística" - Representante académico.

3.4. Mapeo de actores sociales agrupados por sectores

En esta sección se tiene una recopilación de los actores por grandes grupos que pertenecen a diferentes organismos, entidades, empresas, organizaciones, entre otros. Quienes han realizado un gran aporte para el desarrollo y elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo. En ambos procesos participaron en su mayoría

los mismos sectores sociales, que se pudieron identificar en los informes. Por ello, se realizó el mapeo de actores agrupados en los sectores: públicos, privados, sociales y académicos.

El gráfico 36 refleja las variables (sectores) que se van a relacionar y que se agrupan por sectores: público, privado, social y académico; estos a su vez engloban a los actores sociales que estuvieron presentes en ambos planes. Así también, el gráfico muestra las relaciones que se dieron entre los sectores en espacios de participación, las cuales pueden ser: colaboración o alianza, tensión o conflicto, intermitencia, influencia sobre y ausencia de relación.

Esta es una adaptación del modelo de mapeo de actores elaborado por María de los Ángeles Ortiz "Guía para confeccionar un mapeo de actores - Bases conceptuales y metodológicas" (Ortiz et al., 2016). La metodología implica varios pasos clave que son:

En primer lugar, se establece el objetivo del mapeo, como entender relaciones o identificar aliados y oponentes. Luego, se identifican todos los actores relevantes, desde individuos hasta organizaciones. Después, se recopila información sobre sus objetivos, influencia y relaciones.

La siguiente etapa, se crea un mapa visual para representar estos datos recopilados en los datos del diagnóstico, entrevistas, encuestas y la comparación de los planes, para así analizar las relaciones entre los actores. Finalmente, se interpreta y comunica el mapeo a las partes interesadas para tomar decisiones informadas.



Figura 36: Actores por sectores en el proceso de participación ciudadana del PDOT 2015 y PDOT - PUGS 2020.

SECTORES	PÚBLICO	Ministerios Secretarías Consejos	GAD Municipal GAD Parroquial Empresas Públicas	
	PRIVADO	Cámaras e Industrias Empresas Privadas Gremios		
	SOCIAL	Colectivos Fundaciones ONG Organizaciones Sociales Organizaciones no Gubernamentales Sociedad Civil		
	ACADÉMICO	Universidad	Unidades Educativas	
RELACIONES	Colaboración o Alianza	←————→		
	Tensión o Conflicto	←————→		
	Intermitencia	- - - - -		
	Influencia Sobre	←————●		
	Ausencia de Relación			

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

Tomando como referencia el anterior gráfico, se han realizado dos representaciones (gráficas 37 y 38) de los sectores involucrados y las relaciones entre actores sociales en cada quinquenio de planificación. En ellas, se realiza un análisis a través de un plano cartesiano, donde el eje “X” representa el nivel de apoyo con el que cuenta el PDOT y “Y” el grado de poder que tiene el sector en la ciudad.

Considerando lo anterior, el gráfico 37 del PDOT 2015, expone lo siguiente. El sector social y el sector público mantienen un apoyo medio hacia lo relacionado con el plan. La academia, aunque mantenía una cercanía con el municipio, recibió de éste un apoyo de categoría débil. Caso contrario con el sector privado, donde este entorno suponía una oposición fuerte, de ahí su nula asistencia a los talleres y socializaciones. Una vez aclarado esto, es preciso analizar las relaciones entre los actores que se dieron en este periodo.

El análisis crítico de las relaciones entre los sectores público, social, académico y privado durante el proceso de formulación de los planes revela una dinámica compleja. Se observa que hubo discrepancias iniciales entre el sector público y el social, aunque estas se resolvieron para alcanzar los objetivos planificados. Sin embargo, se destaca un conflicto más persistente entre el sector público y privado, ya que los intereses del plan no coincidían plenamente con las necesidades de la industria.

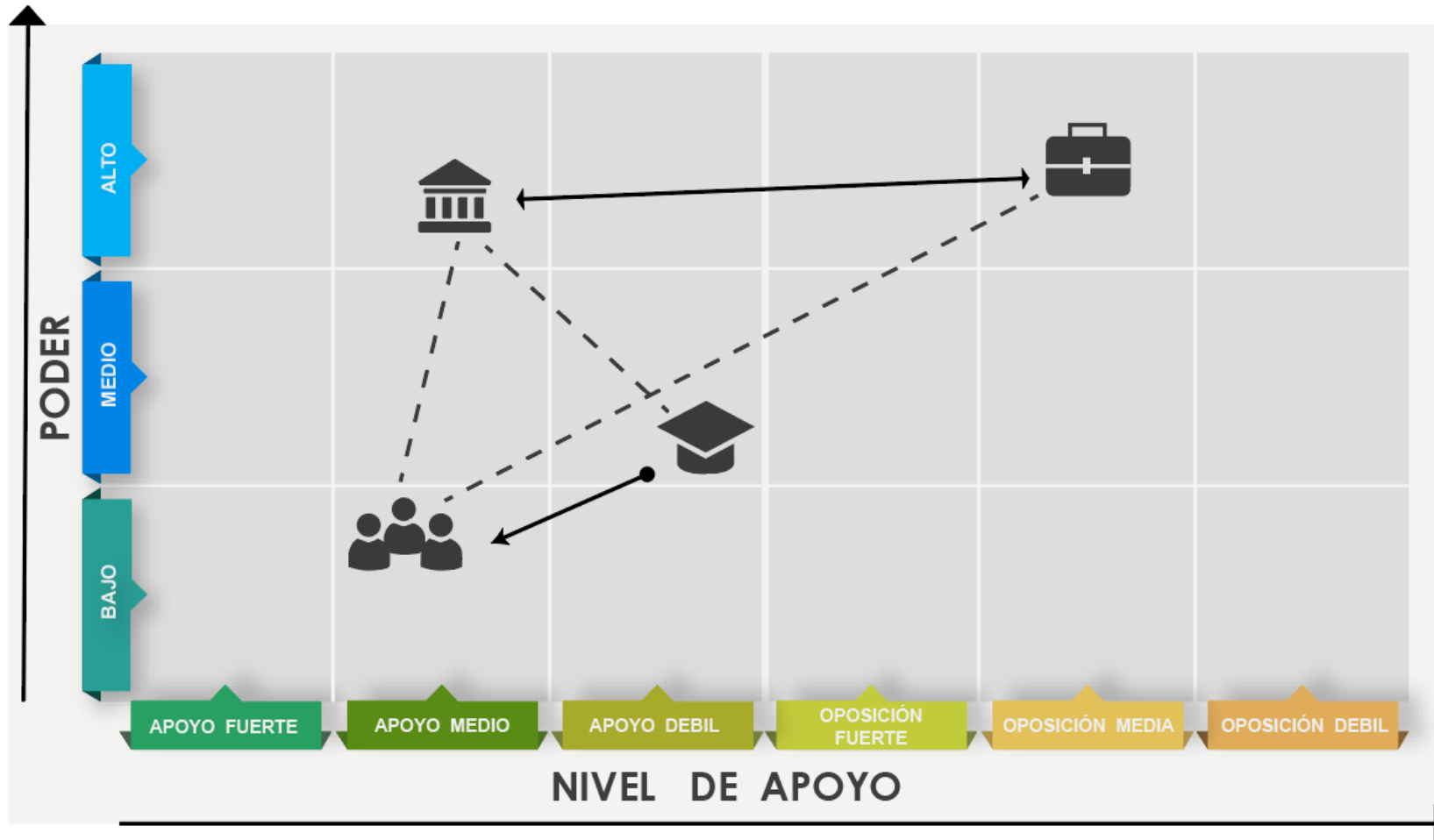
Además, el grupo social mantuvo una relación intermitente con el sector privado. En este contexto, se evidencia una influencia significativa de la academia en la comunidad, resultado de la colaboración a lo largo de varios



años en proyectos en beneficio de la sociedad. Esta dinámica subraya la importancia de equilibrar los intereses y prioridades de los diversos actores para lograr una planificación efectiva y que responda a las necesidades de la comunidad en su conjunto.



Figura 37: Relaciones entre los actores en el proceso de participación ciudadana del PDOT 2015.



Fuente: Elaboración Propia, 2023.



En el gráfico 38, analizando cada uno de los componentes podemos observar que el sector público, a pesar de ser uno de los entes con mayor compromiso en la elaboración del plan, mismos que fueron de gran apoyo, tienen un nivel de poder medio. A diferencia de la empresa privada, que no asistieron a los talleres ni a las mesas de concertación planificadas por los municipales, sin embargo, se considera que su apoyo es de categoría media y su nivel de poder es muy fuerte provocando un descontento en la población.

La academia, por su parte, exhibe un nivel de influencia relativamente bajo, y su respaldo se manifiesta principalmente en una oposición contundente hacia las resoluciones finalmente adoptadas para el Plan de Desarrollo Urbano Territorial (PDOT). Por otro lado, en lo que respecta al sector social, su apoyo se caracteriza por una oposición moderada, aunque con un impacto limitado en términos de influencia sobre el plan.

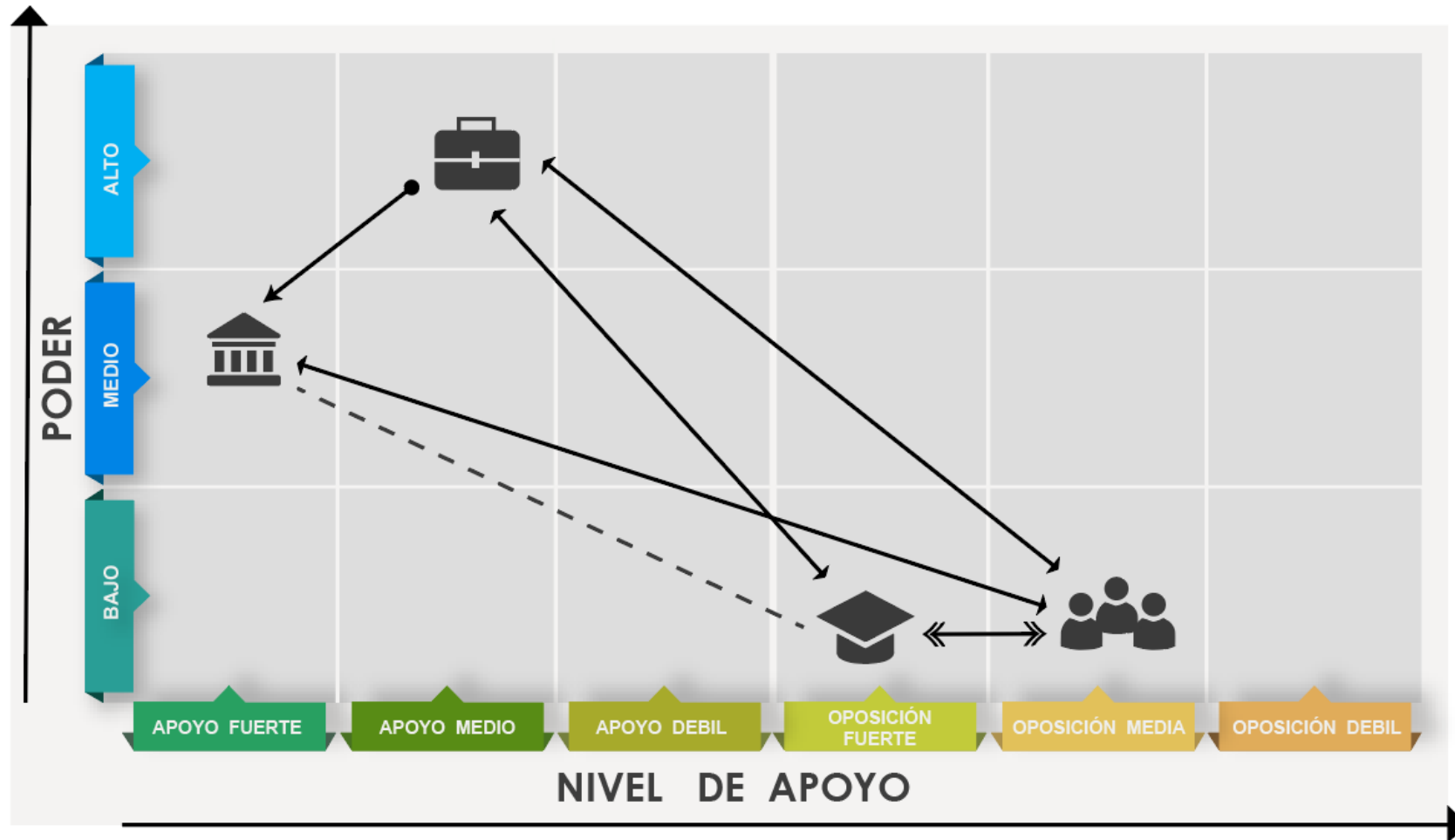
Las relaciones que surgieron se caracterizan principalmente por conflictos entre el sector social y miembros de la academia con la empresa privada. Estas discrepancias surgen por la notable influencia que la empresa privada ejerce sobre el sector público, especialmente en el ámbito municipal y entre los responsables del plan. En los análisis/consultas se evidencia cómo las constructoras y empresas inmobiliarias obtuvieron mayores beneficios y enfrentaron menos restricciones en comparación con otros actores involucrados en proyectos similares.

Este fenómeno ha generado tensiones significativas entre los diferentes sectores, evidenciando las diferencias en la distribución de ventajas y limitaciones en el desarrollo de proyectos. Por esta misma razón el sector

público también genera una relación de conflicto con el social y de intermitencia con la academia. Finalmente, el sector social y la academia al estar en oposición a lo descrito en los planes forman alianzas entre ellos para oponerse a las resoluciones que les afectan para su desarrollo.



Figura 38: Relaciones entre los actores en el proceso de participación ciudadana del PDOT - PUGS 2020.



Fuente: Elaboración Propia, 2023.



3.4.1. Confrontación de ambas posturas

Aclarado lo descrito en los gráficos, se puede comentar que en el PDOT 2015 no se tuvo la aceptación del sector privado porque los intereses del mismo no influyeron en el plan; además, la academia y el sector social tuvieron buenas relaciones y participaron en el proceso. De este modo, aunque en el año 2015 existieron discrepancias entre algunos sectores, no existieron mayores inconvenientes y el proceso se llevó de la mejor manera tal y como lo mencionan en las encuestas los delegados del municipio.

En cambio, en la formulación del PUGS 2020, las pugnas políticas y los intereses particulares tomaron atribuciones en el plan que no le correspondían, en busca de su propio beneficio; lo que empañó el proceso de participación generando tensiones entre la mayoría de los sectores. Esto ocasionó que los sectores sociales y académicos se unieran en contra de lo propuesto por el plan creando una alianza grande, pero con una incidencia y poder bajo.

Cabe mencionar que, en los registros de asistencia a los talleres del 2020, la participación del sector privado no es significativa, lo que implica algo peor, que el proceso fue llevado de manera interna entre los delegados del municipio y las empresas privadas, incurriendo en deshonestidad institucional favoreciendo a los grupos de poder.

Para finalizar, gran parte de la población no tuvo un diálogo abierto con el municipio sobre lo propuesto por el plan; es así que eventualmente el PDOT-PUGS del 2020 no ha sido bien recibido por estos dos sectores

(social y académico), siendo que uno de los principales problemas del actual PUGS es su legitimidad.



CAP

4.

LIMITACIONES Y ALCANCES DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL PDOT Y PUGS 2015 Y 2020 DE CUENCA.



El análisis de las limitaciones de estos planes representa hojas de ruta cruciales para el crecimiento, desarrollo sostenible y la calidad de vida de sus habitantes. Por tanto, comprender las barreras y desafíos que obstaculizaron el logro de los objetivos propuestos en estos planes son esenciales para aprender de las experiencias pasadas y mejorar las estrategias futuras.

En este contexto, el análisis previo aborda la identificación de las limitaciones en ambos periodos de planificación, destacando la relación intrínseca entre las limitaciones identificadas y cómo estas han influido en la capacidad de llevar a cabo los planes de Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo. A través de este estudio, se busca mostrar los factores que han impactado en la eficacia y ejecución de estas iniciativas, sentando las bases para un enfoque más sólido y efectivo en futuros procesos de planificación territorial.

4.1. Limitaciones de los planes

El presente apartado hace referencia a las causas que no permitieron alcanzar en su totalidad todos los logros y objetivos que al inicio se plantearon para llevar a cabo los planes de Ordenamiento Territorial. Las restricciones identificadas provienen de las encuestas sobre la percepción ciudadana, actores sociales, delegados municipales presentes durante dos ciclos de planificación y la comparación que se desarrolló en el capítulo III. Asimismo, se toman en consideración los criterios de los autores de este informe en función de la propia investigación sobre el tema.

4.1.1. Limitaciones del proceso de participación ciudadana del Plan de Ordenamiento Territorial 2015

Una de las limitaciones en la elaboración del plan se atribuye a la escasa participación de la población en actividades y talleres, llegando incluso en algunas instancias en donde no existían más de 15 ciudadanos. Este deficiente accionar ciudadano impide que las autoridades obtengan una comprensión profunda de la realidad local, lo que puede traducirse en soluciones ineficaces y desconectadas de las necesidades reales de las comunidades.

Para superar esta limitación, es necesario no solo incrementar la presencia de diversas comunidades en el proceso de planificación territorial, sino también promover la capacitación de estos representantes para que asuman un rol activo como portavoces. Esta mayor participación de la ciudadanía resulta crucial para asegurar que los planes reflejen de manera precisa las necesidades y aspiraciones de la población, contribuyendo así a un desarrollo más equitativo del territorio.

Asimismo, se resalta la carencia de información detallada acerca de los temas abordados y los resultados obtenidos. Solo se menciona la contribución ciudadana a través de 48 opiniones, lo cual resulta insuficiente si se compara con la última actualización. Además, estos aportes se describen vagamente, sin especificar si fueron implementados o simplemente sugeridos para el plan.



Otra limitación significativa se encuentra en la falta de estrategias participativas y estructuradas que permitan aprovechar al máximo las ideas o perspectivas de los participantes en los talleres y reuniones. Es esencial transformar estos eventos en auténticos conversatorios en lugar de simples exposiciones. Esta limitación refleja la necesidad de establecer procesos participativos más eficaces y fluidos que faciliten la contribución de diversos actores en la planificación territorial.

Asimismo, la representación numérica actual es insuficiente, lo que podría comprometer la toma de decisiones que reflejen las necesidades integrales de la comunidad. Además, la falta de participación activa por parte de empresas y unidades educativas plantea desafíos tanto en el desarrollo económico como en el ámbito educativo. Por último, el enfoque hacia la comunidad LGBTQ+ y los colectivos femeninos resulta deficiente, con solo tres organizaciones participantes y ninguna propuesta que haya tenido un impacto significativo en estos grupos, esto se traduce en políticas que no abordan de manera adecuada sus necesidades y preocupaciones.

4.1.2. Limitaciones del proceso de participación ciudadana del Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Uso y Gestión del Suelo 2020

En primer lugar, la irrupción de la pandemia de COVID-19 alteró los planes inicialmente concebidos, ocasionando retrasos significativos y la necesidad de adaptar recursos y metodologías de manera improvisada. Esta situación tuvo un impacto negativo, ya que los ciudadanos carecían de conocimientos sobre estos medios tecnológicos; además, al tratarse de la primera vez que

se llevaban a cabo sesiones de esta índole, afectó la recopilación de datos y la representación demográfica en los talleres virtuales.

En segundo lugar, esta eventualidad dificultó la identificación de los participantes y limitó el análisis de su diversidad. Además, la poca experiencia afectó la gestión de las reuniones y la dirección de las mesas de concertación, desviándolas hacia un enfoque de presentación en lugar de talleres de construcción activa, lo que socavó el propósito original del proceso.

Una limitación importante radica en la influencia potencialmente negativa de las empresas privadas, aunque su presencia no se documenta adecuadamente, se suscitaban preocupaciones mencionadas en las encuestas realizadas a los funcionarios municipales.

Adicional a esto, la falta de documentación detallada en los talleres virtuales constituye un obstáculo para analizar la calidad y la inclusión de las discusiones en el proceso de planificación. La ausencia de información sobre los temas tratados y los tipos de participantes más allá de la cantidad de asistentes dificulta la comprensión de cómo se han desarrollado estas sesiones y cómo han influido en las decisiones finales, socavando a confianza en el proceso.

Por último, las denominadas "sesiones de socialización" se limitaron en gran medida a exposiciones unidireccionales y no fomentaron un diálogo efectivo sobre los ejes fundamentales del plan. Esta falta de interacción, junto con la exclusión de grupos diversos como niños, niñas, adolescentes,



mujeres y el colectivo LGBT+, debilita considerablemente la posibilidad de crear políticas activas que permitan un auténtico acercamiento y respaldo a estos segmentos de la población. Estos desafíos requieren abordarse para asegurar que en ambos planes de ordenamiento se promueva la inclusión de estos grupos que, aunque minoritarios también influyen en las dinámicas de la población.

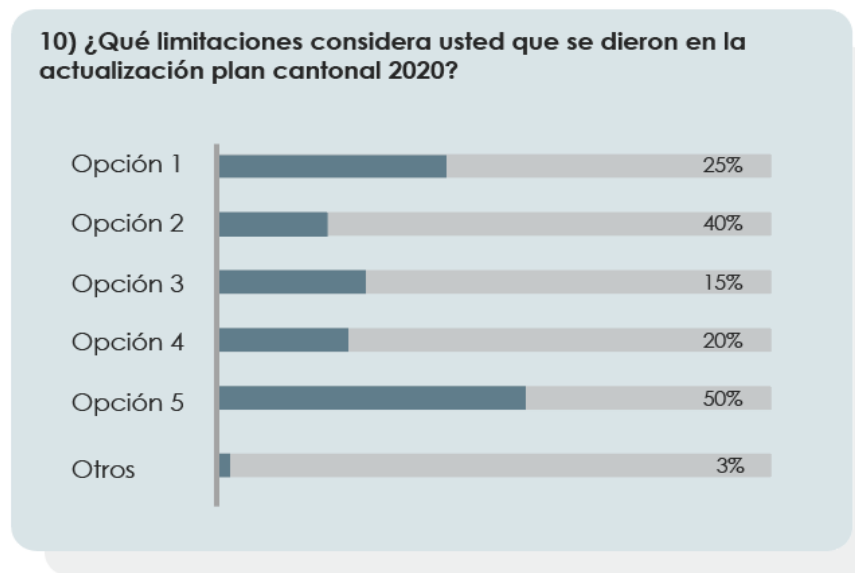
4.1.3. Limitaciones de la participación ciudadana identificadas por la ciudadanía.

Esta pregunta pertenece a la encuesta realizada a la ciudadanía en el capítulo III. Cabe recalcar que la misma guarda relación con este apartado, ya que se cuestionó aquellos impedimentos que los ciudadanos consideran que tuvo mayor incidencia durante el proceso de elaboración de los planes. En esta encuesta, cada uno de los ítems puede ser seleccionado varias veces, lo que significa que los porcentajes que se presentan a continuación representan el 100% en cada caso.

La primera opción, hace referencia a la falta de tiempo y recursos, con un porcentaje del 25%, seguido de la opción dos donde se menciona que existieron limitaciones por la pandemia de Sars-Covid19 con una puntuación del 40%. Otra de las opciones, con una valoración del 15% menciona que la metodología aplicada es ineficaz; la cuarta opción expone la falta de accesibilidad a entornos virtuales, a través de la socialización mediante plataformas virtuales como Zoom, con el 20% del total.

De la misma forma, se encuentra una opción que hace mención a todas las anteriores y la cual tiene una cantidad de 50% de votantes, siendo la más

elegida. Finalmente, entre las respuestas que obtuvo la opción Otros se menciona lo siguiente: *falta de interés por parte de la población, y la mala gestión del alcalde electo y la pésima nómina de los equipos multidisciplinarios con recursos direccionados y poco interés en transparentar a las 17 ODS.*



Fuente: Elaboración Propia, 2023.

Para culminar es importante señalar que los resultados de esta encuesta pueden no reflejar de manera precisa la realidad, ya que de la población encuestada solo el 4% participó en los talleres del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo llevados a cabo en los años 2015 y 2020.



4.1.4. Limitaciones de la participación ciudadana identificadas por los funcionarios municipales.

En el apartado de preguntas de la encuesta dirigida a miembros del municipio, se identificaron problemas en el plan del año 2015. Estos problemas según los comentarios recabados indican: *un bajo interés por parte de la población, esto se agrava con la escasa participación de funcionarios municipales.* Todos estos comentarios fueron tomados en cuenta para realizar este apartado, para tener una mayor aclaración sobre las limitaciones de los procesos de participación ciudadana en la elaboración de actualización del Plan de Ordenamiento Territorial del año 2015.

14) ¿Qué limitaciones se dieron en el desarrollo de la participación ciudadana en la actualización del plan cantonal 2015?

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

Las respuestas que expusieron los miembros del municipio sobre esta pregunta 15 coinciden mayormente en que: *la pandemia, existieron muchos retrasos porque el tiempo no era suficiente y no se pudo llegar a todos los sectores para que sean partícipes de los procesos, así mismo causó que muchos de los miembros tengan que adaptarse a nuevas plataformas y*

herramientas virtuales, por lo que se tenía que capacitar a todos los funcionarios

15) ¿Qué limitaciones se dieron en el desarrollo de la participación ciudadana en la actualización del plan cantonal 2020?

Fuente: Elaboración Propia, 2023.

En resumen, las limitaciones experimentadas en la planificación del 2020 fueron eventos externos como la pandemia, que desencadenó más problemas como la falta de experiencia, las restricciones tecnológicas y los cambios en las estrategias en la aplicación de la metodología. Estos desafíos afectaron tanto la calidad de la información recopilada como la representatividad de los participantes.

Para lograr avances exitosos en las futuras planificaciones, es crucial abordar de manera integral estos desafíos y buscar soluciones que promuevan una mayor adaptabilidad y eficacia en un entorno en constante cambio. Esto debe ir más allá del mero cumplimiento de documentos y formalidades, aspirando a propuestas que tengan el potencial de transformar la estructura municipal, especialmente en lo que respecta a la participación ciudadana, como lo ilustrado en el caso de Girón que se mencionó en el estado del arte donde la participación de los ciudadanos tiene un impacto real en las políticas públicas del cantón.



4.1.5. *Árbol de problemas identificados en la elaboración del PDOT 2015 y PDOT-PUGS 2020.*

Para este documento se considera fundamental la implementación de un árbol de problemas, ya que facilita el análisis de las causas y efectos de la participación ciudadana en la toma de decisiones. El mismo consiste en identificar y visualizar de manera sistemática los problemas centrales de un proyecto o situación mediante la construcción de un diagrama jerárquico. Comienza con la identificación del problema central en la parte media del árbol, a continuación, se desglosa en sus causas y efectos, creando una estructura de causa-efecto que ayuda a comprender la complejidad del problema.

La metodología se apoya en la participación y en la recopilación de datos y evidencia para fundamentar las relaciones causales representadas en el árbol. Esta técnica proporciona una visión clara y estructurada de los problemas, lo que facilita la toma de decisiones informadas y la identificación de soluciones efectivas para abordarlos (Skaburskis, 2008).

El árbol de problema se origina a partir de la identificación de las limitaciones señaladas por los delegados municipales, la ciudadanía y los autores del presente documento. El proceso comienza con la organización sistemática de las causas, las cuales se orientan hacia la identificación de problemática central, para luego obtener un análisis de los efectos que tendrían sobre la participación ciudadana en el cantón.

El problema central de participación ciudadana en la actualización del PDOT y PUGS menciona la limitada efectividad, representatividad y aceptación de las actividades programadas. Esto se origina por factores

como la falta de transparencia, la complejidad de los temas, la percepción de decisiones predefinidas y la ausencia de mecanismos de retroalimentación claros que cumplan con los objetivos planteados.

En primer lugar, se identifica una baja participación de la población en las diferentes actividades, talleres y mesas de concertación. Esto puede deberse a la poca difusión de información por parte del municipio, sumado a la falta de compromiso y de concientización sobre la importancia de participar en estos espacios. Además, de las barreras logísticas, intelectuales o tecnológicas que dificultan la participación activa de los ciudadanos.

En segundo lugar, las estrategias participativas implementadas no lograron propiciar una interacción efectiva con los asistentes, como se evidencia en la falta de éxito de métodos como la "silla vacía" y las "mesas de concertación". Este fracaso se debe en gran medida a la carencia de una metodología propia que vaya más allá de lo estipulado por la ley y a la ausencia de un sistema de participación desarrollado por el GAD de Cuenca (ordenanzas).

También, las herramientas utilizadas generan deficiencias en el diseño de las propuestas, sumado a la carencia de espacios virtuales o físicos para el intercambio de ideas, no motiva a los participantes a involucrarse de manera significativa en el proceso. En tercer lugar, se subraya la inconveniencia de la intervención de empresas privadas en el plan, las cuales han desequilibrado el proceso participativo. Esto se atribuye a la prevalencia de los intereses privados sobre los públicos, generando desconfianza en el desarrollo del proceso.



UCUENCA

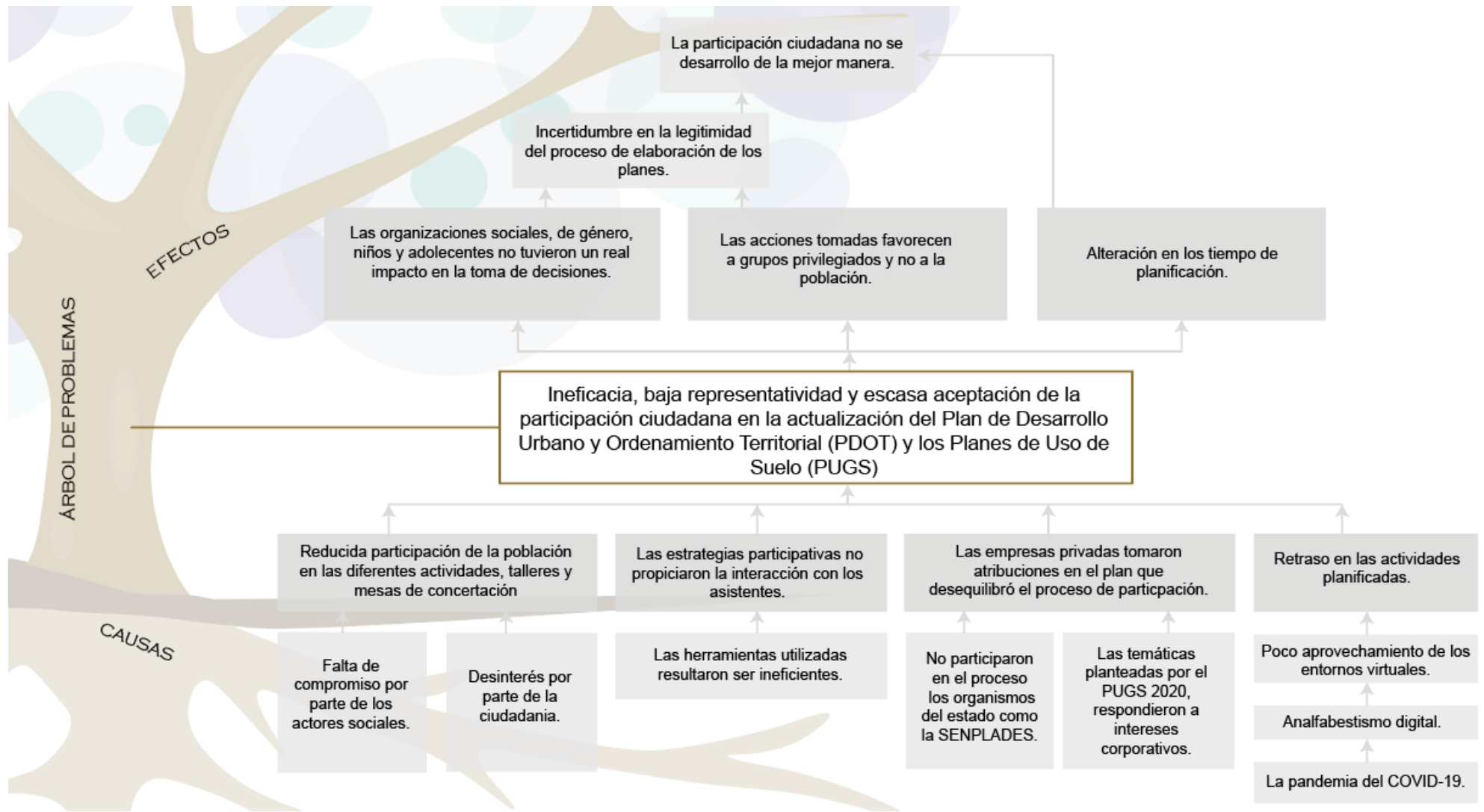
Por último, con base al diagnóstico y comparación realizado en capítulos anteriores se registra un retraso en las actividades planificadas en el 2020, lo que afecta el proceso participativo. Estos retrasos fueron causados en gran medida por la pandemia del SARS COVID 19 que impidió la presencialidad en las socializaciones del plan, también se debe a factores como la falta de recursos asignados, problemas de coordinación o limitaciones en la gestión de las actividades programadas.

La construcción de los planes llega a contar con procesos participativos meramente para el cumplimiento de la ley y no constituyen un proceso para la toma de decisiones en conjunto con la población. Es por ello que la población ha dejado de creer en estas instancias y en cierta medida se siente manipulada ya que técnicamente se les involucra en los talleres y en los demás espacios de participación; pero finalmente sus opiniones no tienen mayor incidencia en el plan.

En conjunto, estas causas interactúan y se retroalimentan entre sí, generando un problema central que dificulta el logro de una participación ciudadana efectiva y el desarrollo exitoso de las actividades programadas. Abordar este problema requiere la identificación y aplicación de estrategias que fomenten una mayor participación, mejoren la interacción con los participantes, promuevan la transparencia en el proceso, la diversidad de opiniones y de actores, a fin de que garanticen una participación comprometida con las necesidades de los y las ciudadanas.



Figura 39: Árbol de problemas del PDOT 2015 y PUGS 2020.



4.2. Alcances del proceso de participación en la elaboración de los PDOT y PUGS.

Los alcances del proceso de participación ciudadana representan un elemento crucial para garantizar la efectividad y representatividad de las políticas. A través de la colaboración activa de la comunidad, se busca identificar desafíos, oportunidades y visiones compartidas que contribuyan a la construcción de un territorio sostenible y equitativo.

Como se ha destacado previamente, en la actualización del plan en 2015, hubo menos participantes en las sesiones de construcción del plan en comparación con el año 2020. No obstante, es evidente que la calidad y la cantidad de contribuciones de la población en ambos planes muestran resultados notablemente distintos. En el PDOT de 2015, la voz de las personas permitió la aprobación del plan sin mayores inconvenientes. Sin embargo, en la última actualización, se observa un desequilibrio significativo, donde las empresas privadas han adquirido una influencia desproporcionada, lo que conduce a beneficios concentrados en un grupo económico selecto.

Es por ello que los alcances que tuvieron ambos planes son muy contradictorios, esto porque en uno de los planes tiene una alta participación, pero la legitimidad del plan disminuye en gran proporción, en cambio, el proceso que tuvo una menor participación por parte de los ciudadanos, tuvo mayor aceptación cuando fue presentada al público.

Por otra parte, otro de los alcances que se puede medir en este apartado es la escalera de participación de la cual se ha realizado una breve explicación en el capítulo I (Figura 3), del documento en desarrollo; la

misma consta de ocho peldaños que se encuentran divididos en tres bloques diferentes, cada uno mide el nivel de influencia de la ciudadanía para la toma de decisiones, en este caso del territorio.

Con el análisis realizado en la actualización del año 2015 con cada nivel, se puede resolver que la participación de la población en este año ubica al plan en el segundo grupo y en el 4to peldaño (Ver Figura 40), ya que cumplen con los parámetros de la *Participación Simbólica*. Esto porque en el PDOT 2015 se creó un entorno de expresión y atención ciudadana, aunque existe un registro de las decisiones tomadas no son detalladas, ni claras las 48 aportaciones. Por ende, la participación ciudadana en este plan se queda en el escalón 4. Consulta y no supera el tercer grupo donde existe una adecuada interacción en la toma de decisiones.

A su vez, con la última actualización del año 2020, por los diferentes sucesos que se dieron durante la elaboración del plan, como la pandemia por el COVID-19 y la falta de límites en cuanto al control de poderes e interés sobre el plan, se puede concluir que hubo un retroceso en cuanto a los niveles de participación.

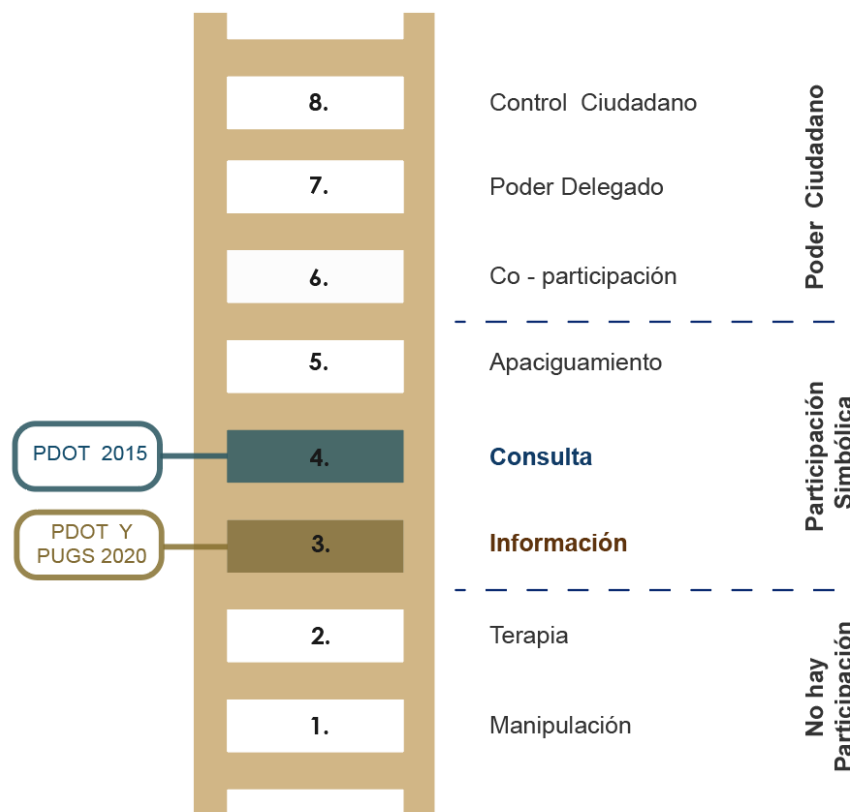
Es por esta razón que se concluye que tan solo llega al 3er peldaño Información, correspondiente al segundo bloque de Grados de simbolismo, en donde se establece un canal unidireccional en el que facilita información por parte del municipio, pero no da opción a la réplica. Esto es un retroceso porque al tratarse de un canal unidireccional, en el que no hay lugar a la negociación, la participación no se completa y solo se limita a dar devoluciones de resultados.



En última instancia, se puede concluir que ambos procesos carecen de un sistema de participación adecuado, ya que no van más allá de cumplir con las pautas establecidas por la Secretaria Nacional de Planificación. Los planes se limitan a presentar la perspectiva del municipio sin fomentar un debate sobre las propuestas del plan. Esta limitación surge debido a la falta de una normativa que regule de manera integral el proceso. A pesar de los intentos por aplicar una normativa, no se ha logrado establecer una versión final, quedando únicamente en la fase de borradores.

Además, se señala que los informes al ser emitidos por la municipalidad tienden a resguardar los intereses de esta entidad, sin exponer las deficiencias, limitaciones y problemas que se tuvieron en el proceso de planificación.

Figura 40: Escalera de participación ciudadana de los planes actualizados en el año 2015 y 2020.



Fuente: Elaborado a partir de (Arnestein, 1969).



CAP

5.

CRITERIOS Y RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PDOT Y PUGS.



La participación ciudadana aún es un trabajo incompleto en el Ecuador y por consiguiente en el cantón Cuenca. Para que un proceso como este se dé en las mejores circunstancias debe primar el interés colectivo sobre el individual. La participación debe manejarse bajo criterios que puedan unir lo técnico y lo político, sin que prime este último en la toma de decisiones; es decir debe enrumbarse a la construcción colectiva de una propuesta y no limitarse a prestación de lo elaborado.

Las limitaciones clave mostradas en el apartado anterior se derivan principalmente de la irrupción de la pandemia de COVID-19, que resultó en retrasos significativos y la necesidad de ajustar los tiempos y métodos de trabajo. También, la transición a talleres virtuales en plataformas tecnológicas generó dificultades, ya que algunos participantes carecían de acceso o conocimiento adecuado.

Además, se pudo constatar que la falta de un marco normativo que regule la participación ciudadana en el PDOT genera una situación de imprecisión en las acciones emprendidas en este ámbito, lo que no concuerda con los preceptos estipulados en la Constitución y la LOOTUGS. Estas limitaciones se vieron agravadas por estrategias de trabajo ineficaces, la interrupción causada por el Paro Nacional y la falta de conocimiento específico en temas urbanos, lo que dificultó el enfoque en áreas críticas como la expansión urbana y los lotes mínimos.

Para evitar la repetición de estas limitaciones en futuros planes, se han formulado siete criterios clave, que son: metodología, planificación/asignación de recursos, tecnología, consenso,

representatividad, cantidad/calidad de los participantes y finalmente, la retroalimentación de información. A través de la implementación y ajuste de estos criterios, se busca superar las limitaciones mencionadas en el capítulo anterior, con el objetivo de garantizar una mayor participación de la ciudadanía en el cantón.

5.1. Criterios

Este apartado es importante en la construcción de los planes ya que permiten obtener visiones y soluciones que permitan atender a las principales problemáticas presentes en el territorio. Por ello, con el previo análisis realizado a lo largo del presente documento, en el capítulo II y III (diagnóstico y comparación), además de las encuestas aplicadas a las entidades municipales. A continuación, se exponen los siguientes criterios:

5.1.1. Criterio 1: Metodología

Tal como lo menciona la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en México (2019), la participación ciudadana permite la intervención de la ciudadanía sobre las decisiones públicas ya sea de forma individual o colectiva. No obstante, resulta fundamental el desarrollo e implementación de estrategias metodológicas que garanticen la equidad e inclusión social de este procedimiento.

Por ende, en el PDOT cantonal en el año 2015, se incorporó una metodología que consta de: Diagnóstico, Propuesta y Modelo de Gestión; en este ámbito, la metodología no se ha mejorado a pesar que en el 2020



se añadió una fase previa de preparación. En este sentido la implementación de una nueva metodología brindará las directrices generales de modo que, durante el proceso de formulación de los planes de ordenamiento en sus diferentes escalas territoriales, se cuente con espacios en condiciones óptimas para la participación.

Asimismo, se debe buscar nuevos procesos que lleven adelante a los futuros planes con base a una propia metodología, que nazca a partir de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), pero que se distinga con las características y necesidades propias del cantón.

Como primer punto, se debería considerar la creación de una normativa similar a la implementada en el GAD de Girón, donde se ha logrado establecer un esfuerzo para que estos procesos de participación sean genuinamente una discusión bilateral de los planes. Por lo tanto, sería recomendable explorar la posibilidad de adoptar esta iniciativa y desarrollar una ordenanza local que aborde todos los aspectos necesarios, permitiendo su mejora a través de actualizaciones periódicas.

Luego se deben encontrar las falencias actuales en el sistema y se debe procurar usar tanto entornos físicos y virtuales, como: socio - drama; flor de loto, técnica DAFO o FODA, técnica DRAPPO, sociograma, lluvia de Ideas, buzón de sugerencias, árboles de problemas y objetivos, entre otras nuevas herramientas tecnológicas que deberían adaptarse a las necesidades del plan, a los cambios sociales y tecnológicos de la actualidad.

Una vez analizado los mecanismos mediante los cuales se debe participar, se debe seleccionar quienes van a ser los actores implicados; asegurando la pluralidad de entidades partícipes. También, como tercer punto se debe analizar dónde y bajo qué condiciones se van a llevar a cabo las sesiones; además de establecer los alcances que tendrá la participación ciudadana en la toma de decisiones en el PDOT.

Esto se debe establecer en la nueva ordenanza que recoja esta y otras anotaciones que se logren identificar. Como otro punto se debe ampliar la metodología para que las limitaciones tecnológicas no sean un impedimento en la aplicación de la participación, que incluya:

- Mejorar la capacidad tecnológica y la formación del equipo encargado de la planificación para garantizar un registro adecuado de reuniones virtuales y una gestión eficaz.
- Reforzar la dirección de las mesas de concertación para mantener un enfoque de construcción durante las reuniones

Para ello, se debe considerar nuevas técnicas y herramientas que se adapten a las necesidades actuales aplicando técnicas como:

1. **Plataformas de Participación en Línea:** Desarrollar plataformas interactivas específicas que faciliten la contribución en línea de la ciudadanía, ofreciendo encuestas, foros de discusión y la posibilidad de almacenar datos de manera sencilla.



2. **Votación Electrónica Segura:** Implementar sistemas de votación electrónica segura para tomar decisiones importantes durante el proceso de planificación territorial.
3. **Simulaciones y Modelos Predictivos:** Desarrollar simulaciones y modelos predictivos que ayuden a la comunidad a visualizar el impacto de diferentes decisiones en el territorio a largo plazo.

5.1.2. Criterio 2: Planificación y Asignación de Recursos

La planificación territorial no se improvisa, por lo tanto, cuando se planifica un proyecto se debe prever los recursos económicos y técnicos idóneos adecuados a los objetivos planteados y lograr una mayor calidad en un proceso o proyecto (Participativa, 2006, p. 22).

La asignación de presupuesto en la planificación territorial del cantón Cuenca implica una evaluación de la pertinencia de asignar recursos, ya que cada municipio tiene necesidades específicas. Los presupuestos destinados a la participación se encuentran en documentos oficiales y fuentes gubernamentales, como la SENPLADES, Ministerio de Economía y Finanzas y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En este último se menciona que al interior de cada GAD se plantean los presupuestos asignados a la participación. (Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2017).

Entendido lo antes mencionado, el informe de participación ciudadana y en las encuestas a los encargados del municipio no se hace alusión a la

asignación de presupuesto por ningún departamento para la participación ciudadana. Es decir, los gastos que implica realizar los talleres, socializaciones y material didáctico; corresponden a un valor agregado a la propia asignación presupuestaria del plan. Esto imposibilita una adecuada representatividad, ya que, en el caso específico de las parroquias no se puede realizar estas socializaciones por los gastos de transporte, profesionales y materiales.

No obstante, tal como señala el ayuntamiento de Donostia, antes de asignar presupuesto, es esencial analizar el proceso a través de tres ejes que respalden la importancia de la asignación de fondos en las políticas públicas. Estos ejes se resumen de la siguiente manera:

- **Análisis de la planificación y de su cumplimiento:** Identificar si existe o no una planificación adecuada en el proceso. En caso de no cumplimiento de los objetivos, analizar las causas por las cuales no se han cumplido.
- **Recursos económicos:** Analizar la adecuación del presupuesto con los objetivos de los planes.
- **Personal:** Identificar la existencia y el volumen de recursos técnicos, propios y externos, dedicados al proyecto (Participativa, 2006, p. 23)

5.1.3. Criterio 3: Tecnología

Una de las limitantes que se evidenció en el planteamiento del PDOT-PUGS 2020 es la falta de disponibilidad de herramientas tecnológicas, que



recepten la información de los ciudadanos. Sumado al analfabetismo digital que posee gran parte de la ciudadanía, propició que solo las personas con un entendimiento de las plataformas virtuales como zoom puedan acceder a las socializaciones. Aun así, la misma plataforma y las herramientas empleadas impidieron un normal desenvolvimiento de las actividades.

Para evitar lo sucedido en este y futuros períodos de planificación, el municipio necesita mejorar la relación con sus entornos virtuales, procurando que los sitios web sean didácticos y accesibles en todo el periodo de la dignidad electa. A su vez, se debe brindar capacitaciones a la colectividad sobre los medios que posee el municipio, por donde se puede receptar la información.

Así también, se debe implementar un nuevo sistema de recolección de información (biblioteca virtual), que almacene todo el material de oficina producto de los talleres y socializaciones. Con este mismo criterio el GAD municipal debe procurar desarrollar una aplicación de celular app, donde se pueda dialogar abiertamente antes, durante y después de la realización del plan. Debido a que, las herramientas digitales son más eficientes, funcionan en cualquier momento y minimizan los costos. Para mejorar la relación con la tecnología y fomentar la participación ciudadana en el ordenamiento territorial, se muestran algunas técnicas y herramientas adicionales a considerar:

1. **Plataformas de Crowdsourcing de Ideas:** Utilizar plataformas en línea que permitan a la comunidad proponer ideas y soluciones relacionadas con el plan de

ordenamiento territorial, y luego permitir a otros ciudadanos votar y comentar sobre esas propuestas.

2. **Comunidades en Línea:** Crear comunidades en línea donde los ciudadanos puedan discutir temas relacionados con el plan de ordenamiento territorial, compartir información y colaborar en la generación de soluciones. Esto podría hacerse a través de foros en línea o redes sociales.
3. **Plataformas de Encuestas Móviles:** Utilizar aplicaciones móviles diseñadas específicamente para la recopilación de datos y encuestas en tiempo real que respondan a lo que se está llevando a cabo en cada etapa de los planes. Esto facilitaría la recopilación de información directamente desde el lugar de los eventos o talleres.

5.1.4. Criterio 4: Consenso

La aceptación o consenso de los resultados en la planificación implica alcanzar acuerdos comunes para construir una propuesta integral y viable. Este enfoque implica escuchar para lograr comprender los puntos de vista, así como las preocupaciones de cada actor involucrado, para que de esta forma se pueda buscar puntos de encuentro que permitan llegar a soluciones que sean aceptables para todos. Así también, el consenso busca establecer acuerdos que sean sostenibles a largo plazo, esto implica considerar los cambios futuros, además de diseñar planes y políticas que sean flexibles y adaptables a todos los posibles escenarios.



De igual manera como menciona el ayuntamiento de Donostia en Barcelona, sobre que un proceso puede ser cuestionado, a través del contexto político, técnico o social.

1. Aceptación Política: El proceso debe ser aceptado por todas las formaciones políticas del municipio, y ser recibido incluso por algún grupo político que se oponga al proceso.
2. Aceptación Social: El proceso debe ser aceptado por todos los colectivos y grupos sociales relevantes para el proceso, aún hasta por los opositores al proceso.
3. Aceptación Técnica: Se debe identificar si el proceso es aceptado por todas los y las técnicos municipales relevantes para el proceso y si hay o no algún técnico que se oponga al proceso. (Participativa, 2006)

En el caso de estudio, es posible aplicar estas tres instancias con el propósito de que los diversos actores involucrados expresen su respaldo al plan y acuerden comprometerse con su implementación una vez que el proceso de formulación de los PDOT y PUGS haya concluido. La aceptación del plan también indica que la participación ciudadana ha sido efectiva y que se han considerado y abordado todas las preocupaciones y perspectivas de los diferentes actores, lo que aporta a su legitimidad y viabilidad.

5.1.5 Criterio 5: La representatividad

Como destaca Valenzuela (2018), la representatividad desempeña un papel crucial en la esfera política, social y académica (p. 29). En este sentido, es imperativo que el Estado ecuatoriano fomente espacios que garanticen una representación equitativa de los actores sociales. Por lo tanto, es necesario que se extienda la invitación a una amplia variedad de grupos sociales, independientemente de su tamaño o relevancia, incluyendo a niños, adolescentes y empresas que operan en el cantón. Como se detalla en las limitaciones, la selección de los actores en 2020 resultó ineficaz, ya que favoreció a ciertos grupos sociales en perjuicio de los intereses de la comunidad

Esto en gran medida desencadenó el descontento actual sobre las políticas públicas en el cantón. Con el fin de evitar que en futuros planes se de esta situación, se debe realizar una invitación efectiva por todas las entidades involucradas, ya sea que se hayan identificado o no como indispensables. Tanto por medios físicos como virtuales, de los que se disponga en dicha administración. Estos cambios propician escenarios de mayor confianza a los grupos sociales, económicos, étnicos, de género que, aunque han sido invitados a estos talleres no tienen un incidencia real y medible fuerte debido a la presencia de grupos de poder.

5.1.6. Criterio 6: Cantidad y calidad de los participantes

Para un proceso de participación se debe tener presente la valoración de la cantidad de participantes ya que aquello dependerá de los objetivos del



proceso y la población de referencia a la que se orienta el este (Participativa, 2006, p. 24). La cantidad de participantes es importante porque refleja la representatividad de los intereses y preocupaciones de la población. Cuanto mayor sea el número de participantes, mayor será la diversidad de perspectivas representadas, lo que evita la dominación de un grupo específico y fomenta la inclusión de voces marginadas.

En cuanto a la calidad se refiere a la experiencia, el conocimiento y las habilidades de los participantes. La participación de individuos con experiencia relevante y conocimientos especializados en el tema en discusión puede enriquecer el debate, generar ideas más informadas y aumentar la calidad de las decisiones tomadas. De igual manera, este criterio dependerá del tipo de proceso y los destinatarios del mismo por medio de 3 indicadores, que se detallan a continuación:

1. Número de participantes sobre la población de referencia (en tanto por cien)
2. Porcentaje de actores organizados sobre el total de actores de referencia (en tanto por cien).
3. Porcentaje de asistentes sobre los participantes seleccionados (en tanto por cien) (Participativa, 2006, p. 25).

5.1.7. Criterio 7: Devolución de Información

Un proceso participativo de calidad debería prever una devolución de los resultados al final del proceso para que los participantes conozcan los resultados, los validen y puedan dar por terminado el proceso. Esta práctica es un elemento fundamental de transparencia para garantizar la legitimidad de los procesos participativos e incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones (Participativa, 2006, p. 37). Para esto también existen herramientas que se mencionan a continuación:

- Analizar el formato de la devolución de resultados, si existe
- La devolución será más transparente y gozará de una mayor calidad democrática
- Es preferible que sea realizada de forma externa.

La devolución de información facilita la participación ciudadana, ya que al mostrar datos demográficos las proyecciones de crecimiento, análisis topográficos, relaciones de dependencia y demás aspectos relevantes, se otorga a los ciudadanos la oportunidad de pensar, comprender y comentar sobre las decisiones que se están tomando en sus territorios. Esto fomenta la transparencia, la inclusión y la construcción de consensos entre los diversos actores involucrados. Actualmente la información que proporciona el GAD municipal es deficiente; por ende, se necesitan más talleres y socializaciones que atiendan a los diferentes sectores de la sociedad.



Al propiciar estos encuentros de diálogo y discusión, se da el sentido de apropiación del entorno; es decir, permite conocer cómo afectarán los cambios propuestos por el plan a la infraestructura, vivienda, movilidad, medio ambiente, calidad de vida, entre otros aspectos que afectan a los intereses de los ciudadanos. Esto ayuda a identificar los posibles problemas; encontrar sus soluciones, ajustar los planes según sea necesario y minimizar los impactos negativos.

Las universidades pueden llegar a ser un medio que encauce esta apertura de información, al brindar asistencia logística, a su vez, puede contribuir con profesionales y espacios controlados de apertura al diálogo y discusión. También, se debe procurar llegar a los sectores más alejados (GAD Parroquiales); debido a que la sociedad que vive en estos entornos no conoce las acciones de política pública que se llevan a cabo en el centro del cantón, pero que influyen en sus territorios.

Para concluir, se proponen estos pasos que se centran en la comunicación efectiva, la personalización, facilitación y retroalimentación, resaltando cómo estos factores benefician tanto a la comunidad como al propio proceso. Estos enfoques pueden ser respaldados por una normativa sólida que debería ser implementada desde el GAD Municipal de Cuenca.

Paso 1: Comunicación Efectiva

- Informar a la comunidad, incluyendo a grupos diversos como LGBT, mujeres, niños y ancianos, sobre la importancia de su participación.

- Utilizar múltiples canales de comunicación que aborden las necesidades y perspectivas de estos grupos.

Paso 2: Personalización y Relevancia

- Adaptar las invitaciones y la información para que sean relevantes y accesibles para todos los grupos, destacando cómo su participación afecta sus intereses específicos.

Paso 3: Facilitación y Accesibilidad

- Programar reuniones y actividades que sean inclusivas y accesibles para personas de diferentes edades y géneros.
- Ofrecer opciones virtuales y presenciales para garantizar la participación de todos, independientemente de su ubicación o movilidad.

Paso 4: Retroalimentación Transparente

- Asegurarse de que las contribuciones de grupos diversos se tomen en cuenta y se reflejen en las decisiones finales.
- Demostrar el valor de la participación de estos grupos en la construcción de un entorno inclusivo y equitativo.



5.2. Recomendaciones

Al finalizar este trabajo se recomienda que para futuros procesos de participación ciudadana en la formulación de los PDOT y PUGS la población tenga más instrucción sobre los temas que se abordan en los talleres y socializaciones. Por lo mismo, es necesario promover la educación cívica desde temprana edad, tanto en el sistema educativo como a través de campañas de capacitación a todos los grupos etarios, esto ayudará a formar ciudadanos comprometidos, que entienden y hacen valer sus deberes y derechos.

Así mismo, es necesario crear canales de comunicación bidireccionales entre los líderes barriales y el municipio, a fin que los gobernados tengan un mayor conocimiento sobre este tema y a su vez divulguen lo expuesto en los talleres a la colectividad. Sumado a esto, los políticos que formen parte de estos procesos deben ser evaluados constantemente, con el fin de limitar y controlar su accionar para que los procesos de participación ciudadana no tengan tintes políticos o intereses particulares.

En esta misma línea, una de las recomendaciones que se obtuvo mediante las encuestas a la población indica el descontento que existe en las parroquias. Esto debido a que no se realizan talleres de socialización con los dirigentes barriales o la colectividad en general. En consecuencia, estos GAD parroquiales no pueden exponer sus necesidades y dar su opinión crítica sobre lo que se está proponiendo para el futuro. Para esto, se recomienda realizar al menos un taller de socialización con los GAD

parroquiales y sus dirigentes barriales en las fases de propuesta y modelo de gestión.

Otra sugerencia consiste en mejorar continuamente la metodología en la etapa de propuesta y modelo de gestión, con los instrumentos descritos en este capítulo, en los criterios 1. Metodología y 3. Tecnología, procurando realizar un trabajo continuo, articulado en conjunto con los actores y lectores de la sociedad. También, se debe ampliar y dispersar la participación de las entidades, instituciones y organizaciones; para así equilibrar las propuestas y contar con más representatividad de grupos etarios, etnias, géneros, entre otros.

Las herramientas digitales y las redes sociales son un importante frente por donde se puede llegar a los grupos que no han participado por desinformación. Esto implica utilizar herramientas y lenguaje sencillo, formatos amigables y plataformas digitales accesibles, incluyendo en los mismos la transparencia digital.

Siguiendo esta misma línea de investigación, en ambos procesos de planificación territorial no se cuenta con un sistema digital que recopile continuamente las inquietudes, datos, ideas, comentarios y el material de oficina extraído de los talleres como: los mapas del cantón, documentos por escrito, listado de asistentes y restantes de las mesas de concertación. Por ello, se sugiere crear un sistema virtual de libre acceso, ya sea por una aplicación para celular o un sitio Web a cargo de una entidad independiente que sirva como una biblioteca digital donde se pueda almacenar los datos.



Por su parte, como se ha descrito en el documento los planes cuentan actualmente con poca legitimidad y el sentido de apropiación del territorio se ve comprometido. Por ello, se aconseja asignar a veedores ciudadanos u organismos de seguimiento independientes del municipio; que no tengan afiliación a partidos políticos o grandes grupos de poder, esto para controlar el desarrollo del proceso en cada una de las etapas y en su posterior aplicación propiciando una relación más cercana al modelo Bottom - UP.

Sumado a lo anterior, se deben implementar sanciones drásticas y efectivas en caso de incumplimiento. De igual manera, se deben promover los valores de transparencia en la gestión de recursos públicos y la divulgación de información sobre los resultados obtenidos.

Uno de los criterios más mencionados por todos los actores sociales, se basa en mantener un proceso participativo no solo en el periodo de formulación del plan, sino que abarque todo el quinquenio de la dignidad electa. Asimismo, es necesario analizar y fortalecer los mecanismos de participación, como las consultas populares, los foros, silla vacía, referéndums, consejos barriales y audiencias públicas. Esto implica ampliar los espacios para que las decisiones ciudadanas tengan un impacto real en la política municipal.

También es fundamental asegurar que los grupos antes excluidos como: las comunidades indígenas, los niños, los grupos étnicos, las personas con capacidades especiales, las mujeres, las organizaciones y colectivos de género; tengan un espacio significativo en la toma de decisiones. Esto implica, eliminar las barreras de discriminación, exclusión y la brecha digital;

con el fin de promover estrategias específicas y directas que aseguren su representación continua y permanente.

Las recomendaciones descritas buscan mejorar en cada actualización de plan una democracia participativa, que promueva la relación entre el estado y los ciudadanos. De modo que, implementar estas acciones contribuye a construir una sociedad más inclusiva, justa y equitativa con cada sector de la sociedad. Asimismo, se plantean algunas propuestas concretas las cuales se enumeran a continuación:

Promover la educación cívica desde temprana edad a través del sistema educativo, incluyendo la formación sobre participación ciudadana y deberes y derechos de la sociedad, así como apoyarse de campañas para el resto de la ciudadanía.

Establecer canales de comunicación usando nuevas tecnologías y que sean bidireccionales entre líderes barriales y el municipio para difundir información sobre los procesos de planificación y participación ciudadana.

Conformar un reglamento base de participación ciudadana desde una perspectiva legal y administrativa, es decir se debe promover la creación de un nuevo reglamento base para el cantón Cuenca (normativa) que hable específicamente de todo el proceso de participación ciudadana, sus instancias, herramientas y actores. Esta normativa sería un nuevo reglamento base con especificaciones propias para Cuenca, que serviría como modelo piloto. Una vez aprobado con éxito en la ciudad, podría ser replicado en varias ciudades del país, adaptándolo a las necesidades



locales y estableciendo estándares nacionales sólidos para la participación ciudadana.

Ejemplificando la idea anterior y a fin de solucionar las limitaciones identificadas en la planificación territorial y mejorar la participación ciudadana, se plantea la necesidad de desarrollar una "Ordenanza de Participación Ciudadana del Cantón Cuenca". Esta ordenanza sería un paso crucial para mejorar la participación de la ciudadanía en los procesos de planificación territorial y abordar las limitaciones identificadas. Entre las medidas clave que se incluirían en esta ordenanza se debería tomar en cuenta la implementación de plataformas de participación en línea, la introducción de sistemas de votación electrónica segura para la promoción de comunidades virtuales que fomenten la discusión y la colaboración entre los ciudadanos.

Además, la ordenanza establecería requisitos rigurosos para garantizar una invitación efectiva a todos los sectores involucrados en la planificación territorial, así como la realización de talleres y socializaciones más inclusivos, donde se garantice un porcentaje mínimo de representatividad por sectores de la población. La ordenanza también impondría sanciones en caso de incumplimiento, como la suspensión de proyectos o la revisión de decisiones tomadas sin una participación adecuada y en caso de deshonestidad o favorecimiento de ciertos grupos la sanción grave, hasta la destitución de estos miembros.

Para finalizar, se exhorta a que futuros trabajos se orienten por esta línea de investigación, a fin que estas comparaciones sean realizadas por

académicos, arquitectos, abogados, sociólogos y demás académicos. Debido a que un artículo o tesis como lo descrito en este documento, permite mejorar la metodología, las herramientas, los instrumentos, la diversidad de los actores y los espacios de participación en medida de la necesidades y evolución propia de los PDOT y PUGS.



CAP

CONCLUSIONES

6



La participación ciudadana tiene versatilidad, es decir, que puede ser usada para diferentes situaciones y ámbitos socio/políticos del país. En el caso del Ecuador, su aporte tiene mayor relevancia a partir de la aplicación de la Constitución de la República redactada en el año 2008 que constituye un hecho importante, ya que se garantizan los deberes y obligaciones de los ciudadanos en las políticas públicas lo que generó un mayor sentido de apropiación y pertenencia del territorio, por ende, la colectividad adquirió un papel más activo para la construcción de una sociedad más justa y digna para todos.

Dicho esto, el análisis realizado a lo largo del documento habla sobre una serie de desafíos cruciales que enfrenta la planificación territorial y la participación ciudadana en la sociedad ecuatoriana. Estos son variados por lo que requieren una atención inmediata o soluciones concretas para poder avanzar hacia una planificación más efectiva.

Con base en las hipótesis planteadas, se puede concluir que no existe una evolución significativa en los mecanismos para la formulación del PDOT y PUGS, ya que la actualización en el 2020 evidencia la falta de una nueva metodología o la implementación del marco jurídico, por ello, en miras de alcanzar un verdadero poder ciudadano se debe incorporar una ordenanza avalada por instancias legales, que otorguen a la población un rol fundamental en la planificación; estableciendo todos los medios de participación, número de talleres, presupuesto y demás estructura que obligue a las autoridades a involucrar activamente a las personas en el desarrollo del cantón.

Otro de los desafíos fundamentales que se ha identificado es la falta de representación de grupos minoritarios, como niños, niñas, adolescentes y la comunidad LGBT+ en el plan del año 2015 y en la mejora de la metodología aplicada en el PDOT 2020. Lo que plantea inquietudes acerca de la equidad en la participación ciudadana y destaca la necesidad de mejorar la inclusión, asegurando que estos grupos tengan un genuino impacto en futuros procesos de planificación, ya que en la actualidad su influencia es limitada y solo son utilizados como un eslogan por parte del municipio, indicando que si se trabaja en la inclusión igualitaria del cantón.

Así también, la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto significativo en la planificación territorial y la participación ciudadana. Si bien la adaptación a entornos virtuales se convirtió en una necesidad, se observa una serie de desafíos que afectaron la calidad de las actividades. Esto, a su vez, tuvo un impacto negativo en la recopilación de datos y en la representación demográfica en los talleres virtuales, lo que resultó en una participación sesgada hacia los grupos de poder que utilizaron las socializaciones para sus propios intereses.

Además de estos desafíos, persisten otras limitaciones en la participación ciudadana como la falta de transparencia, la escasa difusión de información y la influencia negativa de intereses privados. Para mejorar la calidad, es esencial transformar los eventos de socialización en conversatorios bidireccionales significativos, en donde se eliminen las barreras como el analfabetismo digital y verdaderamente se dialogue sobre las directrices de los planes. Además, la colaboración entre el estado y la academia se presenta como una oportunidad valiosa para mejorar la participación



ciudadana; en particular, las instituciones educativas pueden desempeñar un papel crucial al proporcionar investigaciones y análisis imparciales que guíen las etapas y respalden la toma de decisiones.

También cabe mencionar que las limitaciones ocasionadas por la pandemia sobrepasaron la planificación en el 2020, lo que requirió una respuesta improvisada, ya que no se contaba con un protocolo establecido para abordar tales eventualidades. Por esta razón es necesaria la implementación de un sistema virtual, la cual ha sido una solicitud recurrente de la ciudadanía; no obstante, actualmente no se observa ningún esfuerzo concreto para impulsar la materialización de este proyecto.

Por otro lado, la mención del Art. 54 de la COOTAD y del Art. 13 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas como garantías de la participación ciudadana en la planificación municipal resalta un posible incumplimiento de la legislación en Cuenca, es decir, los ciudadanos solo recibieron retroalimentación unilateral en lugar de participar activamente en la toma de decisiones, esto podría estar en contradicción con la normativa que asegura la participación efectiva de la comunidad en la planificación del territorio. Este problema junto con la falta de un registro oficial de veedores y la percepción negativa de los actores sociales, plantea dudas sobre como se aprobó el actual PDOT y PUGS, aun contando con estas inconsistencias.

En adición, es importante recalcar que la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, emitió un informe de 31 páginas con observaciones cruciales sobre el PDOT y PUGS 2020. Este informe representó un esfuerzo significativo para analizar y proponer mejoras en la gestión del espacio; sin embargo, es preocupante que, a pesar de haber sido entregado de manera formal, no se haya obtenido ninguna respuesta ni documento de confirmación de lectura por parte de las autoridades responsables.

La falta de reconocimiento y consideración de este informe emitido por la Universidad de Cuenca pone de manifiesto una seria falta de compromiso con el desarrollo sostenible y la planificación del territorio. Es crucial que este esfuerzo hecho por expertos y académicos se tome en cuenta para garantizar un futuro más inclusivo y próspero para el cantón.

Así mismo, como se incluye en las recomendaciones es necesaria la creación inmediata de un nuevo reglamento base específico para el cantón Cuenca que aborde de manera integral el proceso de participación ciudadana en la planificación territorial. Esta normativa, en forma de una "Ordenanza de Participación Ciudadana y Planificación Territorial" serviría como un modelo piloto para Cuenca, estableciendo lineamientos sólidos que beneficiarían a la transparencia del proceso de participación en el cantón.

Bajo esta perspectiva, la instauración de un marco jurídico fortalecería el sistema de participación a nivel cantonal. Dicho marco debería ser de cumplimiento obligatorio, respaldado por sanciones y administrado tanto



por el Estado como por veedores ciudadanos, garantizando así su implementación efectiva.

Lo mencionado anteriormente se justifica, en el riesgo de que los planes se conviertan en exposiciones de las visiones municipales, como lo sucedido en el PDOT y PUGS 2020, según lo mencionado por los actores sociales. Una ordenanza proporcionaría un marco legal claro, definiría procedimientos, y establecería responsabilidades, garantizando la inclusión de la comunidad, lo que ayudará a la legitimidad de los planes y convertirá a la participación ciudadana en ley y no en un mero requisito a cumplir.

La falta de un compromiso verdadero por parte del municipio hacia la participación de la población se hace evidente al limitarse a cumplir con las directrices establecidas por las entidades como la SENPLADES y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. A pesar de que existieron dos prototipos de ordenanza para regular la participación de la población, persiste el rechazo por parte del municipio que percibe estas normativas como una carga adicional que podría restringir su flexibilidad en la ejecución de acciones previas.

Al momento de culminar con este documento, no se están implementando medidas concretas para mejorar esta situación; es decir, que para el municipio la participación ciudadana solo importa cuando se requiere aprobar los planes. A pesar que este problema afecta a Cuenca su alcance trasciende este territorio, convirtiéndolo en una situación que atañe a todo el país. Los problemas y limitaciones identificados en el cantón pueden estar sucediendo en distintos lugares, por ello, se necesita ampliar el

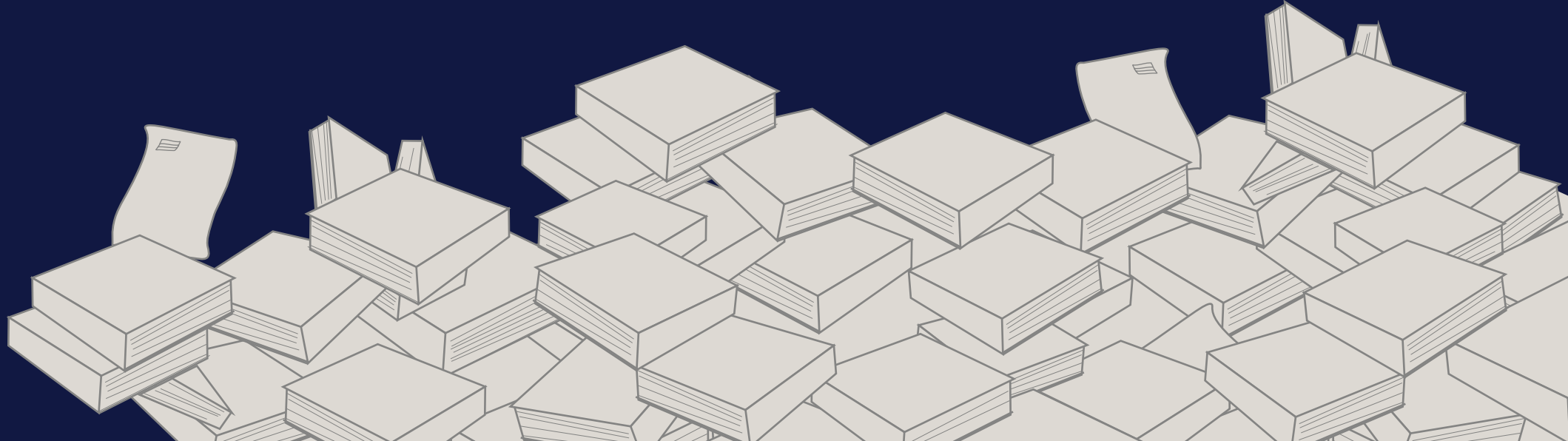
espectro y mejorar desde la instancia más alta de planificación territorial hasta la más baja; para así crear un empoderamiento ciudadano que contribuya al desarrollo del país.

El estudio proporciona una valiosa contribución al campo de la participación ciudadana al identificar desafíos clave en la planificación territorial y la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones del cantón Cuenca. Ya que, por medio de las encuestas se ha logrado obtener datos sobre lo que la población y el municipio realmente piensa sobre los planes de desarrollo y uso de suelo. Además, el trabajo señala limitaciones importantes y áreas clave que pueden mejorarse para futuras actualizaciones.

En resumen, toda esta información recopila datos, opiniones y recomendaciones que pueden tener un impacto positivo en la participación ciudadana en el cantón. Para concluir, se confía en que la investigación realizada sienta las bases para que en el futuro la participación tenga un impacto real y significativo en la toma de decisiones, respondiendo a los objetivos de desarrollo sostenible, la planificación territorial nacional y las necesidades más sentidas de los ciudadanos.



BIBLIOGRAFÍA



- Andres-Egg, E. (2007). *Introducción a la planificación estratégica*. Buenos Aires, Argentina: LUMEN.
- Angélica Álvarez, J. S. (2010). *CUENCA: SU CRECIMIENTO URBANO Y PAISAJÍSTICO DESDE 1950 – 2008*. Cuenca.
- Arnestein, S. (1969). *La escalera de la participación ciudadana JAIP* (4 ed., Vol. 35).
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la Republica del Ecuador 2008* (Vol. Decreto Legislativo 0).
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas - COPFP* (Vol. Ley 0).
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2021). *CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL - COOTAD* (Ley 0 ed.).
- Avilán, J. S. (10 de April de 2020). *Causas y consecuencias de la ilustración – El arte en la historia*. Recuperado el 8 de July de 2023, de Historia del arte: <https://hstraarte.wordpress.com/2020/04/10/causas-y-consecuencias-de-la-ilustracion/>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (30 de noviembre de 2014). Participación ciudadana. *BCN Estudios*, 15.
- Borja, R. R. (2016). *La Participación Ciudadana en Ecuador*. Ruth Hidalgo, Milagros Egas y Natalia Salgado. Obtenido de <https://www.participacionciudadana.org/papers/PC.pdf>
- Campos, G. C. (29 de August de 2021). Suelo industrial para Cuenca - Diario El Mercurio. *El Mercurio*. Obtenido de <https://elmercurio.com.ec/2021/08/29/suelo-industrial-para-cuenca/>
- Cante, N. D. (2019). Los vacíos de la planeación participativa en la formulación de los planes de desarrollo local en Bogotá. En N. D. Cante, *Los vacíos de la planeación participativa en la formulación de los planes de desarrollo local en Bogotá* (pág. 11). Bogotá: Revista Brasileira de Gestão Urbana.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Plan de Acción de Lisboa*, 38. Obtenido de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
- Conrad, P., & Langenbacher. (2013). *The german polity (10th ed.)*. Retrieved, Alemania: Rowman & Littlefield. Obtenido de <http://site.ebrary.com/id/10681128>
- Consejo de Europa. (s.d de s.m de 2004). *Ciudadanía y participación - Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes*. Recuperado el 3 de Marzo de 2023, de Le Conseil de l'Europe: <https://www.coe.int/es/web/compass/citizenship-and-participation>
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2014). *LEY ORGANICA DEL CONSEJO DE PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL* (Vol. Ley 0).
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2015). Recuperado el 6 de July de 2023, de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – Construyendo Poder Ciudadano: <https://www.cpcs.gov.ec/>
- Consejo Municipal del Cantón Cuenca. (2022). *ORDENANZA QUE REGULA EL USO, GESTIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL SUELO URBANO Y RURAL DEL CANTÓN CUENCA, ACTUALIZA EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA SANCIÓN DEL PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO*. CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA.
- Cordero, O. (2022). *Información básica de Cuenca*. Recuperado el 3 de July de 2023, de GoRaymi: <https://www.goraymi.com/es-ec/azuay/cuenca/historias/informacion-basica-cuenca-a34f471ec>
- Correa, M. E. (2016). Análisis crítico de la planificación urbana de la Ciudad de Cuenca. En M. E. Correa, *MASKANA* (págs. 108-109). Cuenca.
- Diputació Barcelona. (2015). La participación ciudadana en la planificación estratégica territorial. En D. Barcelona, *La participación ciudadana en la planificación estratégica territorial (Guías metodológicas para la planificación estratégica)* (pág. 55). Barcelona: Diputació de Barcelona.



- Documento complementario del PDOT. (2020). Equipo técnico de la dirección de planificación. Obtenido de https://www.cuenca.gob.ec/sites/default/files/planificacion/1_4_Documentos%20complementarios%20del%20PDOT_07_01_2022.pdf
- Espinosa, L. E. (s.d de s.m de 2014). El voto facultativo como un derecho de participación en el Ecuador. *El voto facultativo como un derecho de participación en el Ecuador*. Quito, Ecuador.
- Espinosa, M. (10 de abril de 2009). LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UNA RELACIÓN SOCIO-ESTATAL ACOTADA POR LA CONCEPCIÓN DE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 5, 85.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas* (Vol. 115). Ariel España. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=1031>
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Nueva York: Cornell University.
- Fracasso, L. (08 de 03 de 2000). *PLANIFICACIÓN COMUNITARIA Y PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN: CATEGORÍAS DE ANÁLISIS Y ARGUMENTOS*. Obtenido de Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales: <https://www.ub.edu/geocrit/b3w-216.htm>
- GAD Municipal del Cantón Cuenca. (2015). *Informe de participación ciudadana* (Equipo técnico del plan de desarrollo y ordenamiento territorial ed.). Obtenido de <https://www.cuenca.gob.ec/system/files/Informe%20de%20participacion%20constructiva%20del%20PDOT.pdf>
- GAD Municipal del Cantón Cuenca. (2020). *Informe De Participación Ciudadana*.
- Goldsmith, W., & Vainer, C. (s.d de s.m de s.a). *LINCOLN INSTITUTE*. Obtenido de LINCOLN INSTITUTE: <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/presupuesto-participativo-politicas-poderes-en-porto-alegre>
- Guerrero, G., & Romero, J. (2021). *Participación ciudadana en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en la ciudad de Ibarra en Ecuador*. Ibarra: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Guillen, A., Badii, M. H., Blanco, M., & Sáenz, K. (2008). La participación ciudadana en el contexto de desarrollo sustentable. *Innovaciones de Negocios*, 5(9).
- Gutiérrez, J. A., Restrepo, R. D., & Zapata, J. S. (28 de 05 de 2019). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *CES DERECHO*, 8(2). Obtenido de http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/395/3951703002/html/#redalyc_3951703002_ref9
- Hernández Bonivento, J. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. (D. Rosales, & A. Nazer, Edits.) Naciones Unidas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44769/1/S1601154_es.pdf
- Hernández, J., & Chumaceiro, A. (2018). Una discusión epistemológica sobre gestión de la participación ciudadana. *Ciencias Humanas y Sociales*(87).
- Hidalgo, M., & Saltos, L. (12 de 07 de 2019). *AREA (Agenda de reflexión en Arquitectura, Diseño y Urbanismo)*. Obtenido de AREA (Agenda de reflexión en Arquitectura, Diseño y Urbanismo): <https://area.fadu.uba.ar/area-2601/saltos-hidalgo2601/>
- Hobsbawm, E. (s.d. de s.m. de 1962). *The Age of Revolution : Europe 1789-1848. The Age of Revolution : Europe 1789-1848*. Editorial Crítica.
- INEC - ENUMDU. (2009). *ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA*. Quito: TALLERES GRÁFICOS DEL INEC.
- INEC. (1 de November de 2017). *Conozcamos Cuenca a través de sus cifras I*. Recuperado el 7 de July de 2023, de Instituto Nacional de Estadística y Censos: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/conozcamos-cuenca-a-traves-de-sus-cifras/>



- Larrea, C. (2004). *Desnutrición, etnicidad y pobreza en el Ecuador y el Área Andina*. Quito: FLACSO - UNICEF.
- López, J. (2023). *Participación ciudadana en el proceso de creación de políticas públicas en el H. Gobierno Provincial de Tungurahua en el período 2010-2016*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Machado, A., & Iglesias, E. (2015). *Memoria del proceso de construcción conjunta de la actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Cuenca - INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA*. Equipo técnico de la dirección de planificación.
- Mateu, E., & Casal, J. (enero de 2003). Tamaño de la muestra. *Revista Epidemiológica Médica Preventiva*, 1, 8-14. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/288959430_Tamano_de_la_muestra
- Mena, M. (20 de February de 2023). *Infografía: Los países más y menos corruptos del mundo*. Recuperado el 7 de July de 2023, de Statista: <https://es.statista.com/grafico/7857/el-mapa-de-la-corrupcion-mundial/>
- Merino, M. M. (2019). La participación ciudadana en la democracia. *Instituto Nacional Electoral Mexico*, I(Segunda edición,), 108.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2018). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo - LOOTUGS* (Imprenta Editorial Ecuador ed., Vol. primera edición). Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Monnier, R. (2004). *La noción de ciudadano en Francia de la Ilustración a la Revolución: definiciones, normas y usos*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatearen Argitalpen Zerbitzua. Obtenido de <https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/38003/5033-18661-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mora, E. A. (2008). *RESUMEN DE HISTORIA*. Quito: CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL.
- Ochoa, M. S. (2021). *Nivel de participación ciudadana en los procesos de planificación y desarrollo del GAD municipal en la ciudad de Cuenca*. Cuenca.
- Orellana, D. D. (2017). *La innovación tecnológica y su incidencia en la competitividad empresarial de las pymes de la industria manufacturera de la provincia del Azuay - Ecuador*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Administrativas, Unidad de Posgrado. Obtenido de https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/6863/Orellana_qd.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Ortiz, M. Á., Matamoro, V., & Psathakis, J. (2016). *Guía para confeccionar un mapeo de actores - Bases conceptuales y metodológicas*. Fundación Cambio Democrático. Obtenido de <http://45.79.210.6/wp-content/uploads/2017/03/Gu%C3%ADa-para-confeccionar-un-Mapeo-de-Actores.pdf>
- Participativa, O. I. (2006). *Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos*. La Paz, Barcelona: Secretaría Técnica del OIDP. Obtenido de https://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_OIDPesa%C3%B1ol_GUIA.pdf
- Pereira, L. (2017). *Participación ciudadana y desarrollo: Análisis desde la perspectiva de actores locales, ciudadale Jaime Nebot Saadi*. Obtenido de <https://repositorio.upse.edu.ec/bitstream/46000/3924/1/UPSE-TOD-2017-0019.pdf>
- Pérez, L., & Ochoa, A. (enero-marzo de 2017). La participación de los estudiantes en una escuela secundaria: Retos y posibilidades para la formación ciudadana. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 22, 179-207. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/140/14048873009.pdf>
- Pimentel, P. (s.d de s.m de 1981). Archivo Biográfico. *Archivo Biográfico*. Guayaquil, Ecuador.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. (2021). Equipo encargado del municipio. Obtenido de <https://planificacion.cuenca.gob.ec/bc-articulo/plan-de-desarrollo-y-ordenamiento-territorial-de-cuenca-0>
- Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2017). Presupuestos Participativos. En *Presupuestos Participativos* (pág. 18).



- Rodas, F. (2019). *Informe Grupo 3 Arqui | PDF | Urbanización | Economías*. Recuperado el 8 de July de 2023, de Scribd: <https://es.scribd.com/document/426740109/Informe-Grupo-3-Arqui>
- Sánchez, C. J. (2018). *Análisis de estrategias de participación ciudadana en los PDOT de Cuenca-Manta y Macas para mejorar en los procesos de participación*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Sánchez, L. (julio-septiembre de 2015). De territorios, límites, bordes y fronteras: una conceptualización para abordar conflictos sociales. *Estudios Sociales*(53), 175-179.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2019). *Metodología para la participación Ciudadana en la formulación de Programas de Desarrollo Urbano*. Gobierno de la ciudad de Mexico. Obtenido de <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5cc/d17/cfb/5ccd17cfb48ec948529850.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades, 2017. Obtenido de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2017-2021.pdf>
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2019). *Guía para la formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), provincial*. Obtenido de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/GUIA-PROVINCIAL-FINAL.pdf>
- Sidney, G., & Verba, A. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Estados Unidos.
- Skaburskis, A. (2008). The Origin of “Wicked Problems”. doi:<https://doi.org/10.1080/14649350802041654>
- SOT – Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. (07 de septiembre de 2021). *El PDOT, qué es, cómo y cuándo formularlo*. Obtenido de SOT – Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: <https://www.sot.gob.ec/noticia/el-pdot%2C-que-es%2C-como-y-cuando-formularlo/1724/esp>
- Steiner, J., Bachtiger, A., Spordli, M., & Steenbergen, M. (2009). *Deliberative Politics in Action*. Prensa de la Universidad de Cambridge. doi:<https://doi.org/10.1017/CBO9780511491153>
- Tamayo, M. (20 de July de 2020). *La transformación urbana de París: del racionalismo a la ciudad de los quince minutos*. Recuperado el 8 de July de 2023, de EjePrime: <https://www.ejeprime.com/mercado/la-transformacion-urbana-de-paris-del-racionalismo-a-la-ciudad-de-los-quince-minutos.html>
- Tranjan, R. (2016). *Participatory Democracy in Brazil: Socioeconomic and Political Origins*. doi:<http://dx.doi.org/10.2307/j.ctvp84bc>
- Valenzuela, J. E. (2018). *Condiciones de participación ciudadana para el acceso, estabilidad y representación de Niñez y Adolescencia en el diseño de la política pública. Caso: Consejo de Protección de Derechos del cantón Ibarra, periodo 2016*. Jesús Eduardo Valenzuela Nazate. Obtenido de <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/handle/24000/4857/ESTUDIO%20DE%20CASO%20Valenzuela%20Nazate%20Jes%C3%BA%20Eduardo.pdf?sequence=1>
- Valverde, M. (2021). *Nivel de Participación Ciudadana en los Procesos de Planificación y Desarrollo del GAD Municipal en la ciudad de Cuenca*. Obtenido de <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/21529/1/UPS-CT009474.pdf>
- Vega, A. L. (2015). Cuenca en el siglo XIX: Cabildo, Ayuntamiento y Municipio, el tránsito de la ciudad colonial a la republicana. Aspectos de su historia urbana. En A. L. Vega. Cuenca: Revista Pucara.
- Velásquez C., F., & González R., E. (2003). *Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. Obtenido de <https://es.slideshare.net/nanarestrepo/3-velsquez-y-gonzalez-2003-participacion-ciudadana-en-colombia>



- Villacrés, K. L. (2018). *La gobernanza electoral en el Ecuador, durante el periodo 2011 - 2013: construyendo el camino hacia la democracia de calidad en el Ecuador*. Quito.
- Villareal, M. (2009). *Décimo certamen de ensayo político*. Comisión Estatal Electoral Nuevo León. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/288184715_PARTICIPACION_CIUADADANA_Y_POLITICAS_PUBLICAS
- Vivanco, L. (2016). *La participación ciudadana: Una visión sistemática en el marco del Ordenamiento Territorial en el Ecuador*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6086206>
- Vivanco, L. L. (2013). *La participación en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial*.
- Zamora, G., & Carrión, A. (2013). *Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Quito: Imprenta Mariscal.
- Ziccardi, A. A. (Febrero de 2009). Las ciudades y la cuestión social. *Crearimagen, II*(Alicia Ziccardi), 334. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57517.pdf>



ANEXOS



Anexo A: Solicitud de encuesta a los técnicos del departamento de planificación del cantón Cuenca, involucrados en los planes 2015 y 2020.

UCUENCA

Cuenca, 12 de abril de 2023

Arq. Leonel Chica
DIRECTOR GENERAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
Su despacho

De mis consideraciones:

Mediante la presente reciba un cordial saludo y a la vez solicito a usted de la manera más comedita posible, la cooperación en la recolección de datos (entrevista) a los técnicos del departamento de planificación del cantón Cuenca involucrados en la actualización del PDOT y PUGS 2015 - 2020. Dicho instrumento contribuirá al desarrollo del trabajo de titulación denominado: "Comparativa de los procesos de participación ciudadana en la elaboración de los (PDOT) y (PUGS) en los años 2015 y 2020 en la ciudad de Cuenca".

Esperando que mi solicitud tenga favorable acogida, agradezco de antemano por la atención brindada.

Atentamente:



Arq. Natalia Pacurucu
Directora del trabajo de titulación



Joselyn Nicole Cordero Lima
Estudiantes Tesistas



Jaime David Feijoo Rodas
Estudiantes Tesistas

CC. Ing. Esteban Balarezo Sarmiento Mgt.
COORDINADOR GESTIÓN ESTRATÉGICA CANTONAL

MUNICIPIO DE CUEENCA	
DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	
Carpeta N°	
Fecha	12-4-23 Hora 14h18
	



Anexo B: Encuesta a los técnicos del departamento de planificación del cantón Cuenca, involucrados en los planes 2015 y 2020.

INFORMACIÓN GENERAL- AUTOEVALUACIÓN

Nombre de la persona entrevistada: _____
 Sexo: F ____/M ____ Fecha: _____
 Organización individual o colectiva: _____
 Profesión: _____ Cargo que desempeña: _____

¿En qué PDOT participó usted? 2015 / 2020

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1) ¿Para usted por qué es importante la participación ciudadana?

- Proceso de construcción social de las políticas públicas.
- Consolidar la gobernanza, logra una mejor interacción entre el estado y los ciudadanos
- Permite crear programas y proyectos.
- Valida la toma de decisiones.
- Garantiza los derechos políticos y humanos.
- Otros: _____

2) De los siguientes ítems ¿Cuáles considera que debería usarse en los espacios de Participación Ciudadana ?

- | | | |
|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Consejos barriales | <input type="checkbox"/> Silla Vacía | <input type="checkbox"/> Asamblea local |
| <input type="checkbox"/> Redes sociales | <input type="checkbox"/> Audiencia Pública | <input type="checkbox"/> Consejos consultivos |
| <input type="checkbox"/> Mesas temáticas | <input type="checkbox"/> Foros | <input type="checkbox"/> Otros: _____ |

3) Señala: La participación de la población en la planificación territorial del cantón Cuenca es:

- Permanente Esporádica Obligatoria Voluntaria Por Necesidad
- No Participa

Explique por qué:

4) En la actualización del PDOT y PUGS: ¿Quiénes fueron los actores que participaron en la actualización? ¿Cómo y en qué fase participaron?

Organizaciones sociales:

 Instituciones Académicas Superior

 Unidades Educativas

 Empresas privadas o públicas

 Entidades Gubernamentales

 GAD parroquiales Rurales y Urbanos

 Gremios/Cámara

5) ¿Qué acciones tomaría para mejorar la relación entre los representantes y los representados para garantizar que exista la legitimidad en la participación ciudadana? (2020)

6) ¿Es de su conocimiento la metodología aplicada en la actualización del plan, de ser así, considera que fue la adecuada?

2015 2020

7) ¿Considera usted que el proceso desarrollado para la actualización del PDOT y PUGS fue un proceso externo que contó con la participación ciudadana o fue un proceso interno que fué llevado a cabo por los técnicos? y por que ?

Proceso Interno Proceso Externo

8) ¿Conoce cuáles fueron los medios de comunicación e información que utilizaron para que la ciudadanía sea participe de este proceso?, ¿Considera que se pudo usar otros medios para mejorar; de ser así, cuáles serían estos?

2015 2020

9) En base a su experiencia, ¿Existieron dificultades o aciertos que fueron importantes para la toma de decisiones para el PDOT y PUGS? Podría mencionar algunos de ellos

2015 2020



10) ¿Conoce si hubo devolución de información de los talleres realizados en el marco del plan de actualización?

2015 2020

12) ¿Cree usted que en los talleres y socializaciones no se abordaron todas las líneas de actuación del PDOT y PUGS; de ser así, cual sería?

2015 2020

13) ¿Cómo afectó la pandemia en el desarrollo de los talleres que involucraron la P.C.? ¿Considera que hubo una mayor o menor P.C.? (2020)

14) ¿Qué estrategias usaron para comunicar a la población y quienes fueron invitados a los talleres que se realizaron virtualmente en la pandemia? (2020)

15) ¿Qué limitaciones se dieron en el desarrollo de la participación ciudadana en la actualización plan cantonal 2015?

16) ¿Qué limitaciones se dieron en el desarrollo de la participación ciudadana en la actualización plan cantonal 2020?

17) ¿Qué recomendaciones brindaría para mejorar la P.C. en las próximas actualizaciones de los planes?

Anexo C: Encuesta a los docentes de la opción de planificación de la Universidad de Cuenca.

INFORMACIÓN GENERAL- ENCUESTA

Nombre de la persona entrevistada: _____

Sexo: F ____ /M ____ Fecha: _____

Organización individual o colectiva: _____

Profesión: _____ Cargo que desempeña: _____

¿Participó usted en los talleres realizados por el GAD municipal del cantón Cuenca para la actualización

PDOT 2015 PDOT/PUGS2020 NO PARTICIPÓ

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1) ¿Para usted por qué es importante la participación ciudadana? (Seleccione más de una opción)

- Es el proceso de construcción social de las políticas públicas.
- Consolida la gobernanza, logra una mejor interacción entre el estado y los ciudadanos.
- Permite crear programas y proyectos.
- Valida la toma de decisiones.
- Garantiza los derechos políticos y humanos.
- Otros: _____

2) De los siguientes ítems ¿Cuáles considera que debería usarse en los espacios de Participación Ciudadana ? (Seleccione más de una opción)

- Consejos barriales
- Silla Vacía
- Asamblea local
- Redes sociales
- Audiencia Pública
- Consejos consultivos
- Mesas temáticas
- Foros
- Otros: _____

3) Señala: La participación de la población en la planificación territorial del cantón Cuenca es:

- Permanente
- Esporádica
- Obligatoria
- Voluntaria
- Por Necesidad
- No Participa

Explique por qué:

4) ¿Qué acciones tomaría para mejorar la relación entre los representantes y los representados para garantizar que exista la legitimidad en la participación ciudadana?



5) ¿Considera usted que el proceso desarrollado para la actualización del PDOT y PUGS fue un proceso externo que contó con la participación ciudadana o fue un proceso interno que fué llevado a cabo por los técnicos? Argumente su respuesta:

Proceso Interno Proceso Externo

6) ¿Conoce cuáles fueron los medios de comunicación e información que utilizaron para que la ciudadanía sea participe de este proceso?, ¿Considera que se pudo usar otros medios para mejorar; de ser así, cuáles serían estos?

2015 2020

7) ¿Conoce si hubo devolución de información de los talleres realizados en el marco del plan de actualización?

2015 2020

8) ¿Considera que estos espacios de participación ciudadana son adecuados para la Planificación cantonal? Argumente su respuesta:

9) A su criterio, ¿Considera que los recursos didácticos usados para los procesos participativos del PDOT y PUGS eran adecuados ? De no ser así , ¿Cuáles recomendaría usted?

10) ¿Por qué considera que la población del cantón Cuenca no participa activamente en la actualización de los planes de ordenamiento territorial?

11) ¿Considera que en la nueva actualización del PDOT y PUGS 2020 hubo una mayor participación ciudadana que en el PDOT del año 2015?

12) ¿Qué recomendaciones brindaría para mejorar la P.C. en las próximas actualizaciones de los planes?



UCUENCA

Anexo D: Encuesta a la ciudadanía en general y a los actores sociales participantes de la formulación de los planes 2015 y 2020; listado de contacto de personas para las encuestas.

https://drive.google.com/drive/folders/1J0zx77GEXBFnFBxnwb4tiXvJSWy3YTUM?usp=drive_link

