

UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA
MAESTRIA EN ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

TESIS DE MAESTRÍA:

LA PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

"Hacia un modelo de Participación Ciudadana en el caso del Plan Cantonal de Cuenca"

Cuenca, 2013

Director: Econ.
Felipe Javier Iñiguez Sánchez
Maestrante: Arq.
Lorena Regina Vivanco Cruz



UNIVERSIDAD DE CUENCA
desde 1867

RESUMEN

La planificación participativa, no es una retórica o una exigencia legal y/o institucional para cumplir con “un requisito”; es un proceso donde el principal protagonista no es el sujeto social como tal, ni siquiera el sujeto técnico, sino el “**sujetos en redes de actores y conjuntos de acción**”. La participación en el Ecuador dentro del proceso de planificación en los territorios, implica cambios en las viejas estructuras del estado, de forma que aseguren la participación democrática en la toma de decisiones de los distintos ámbitos y espacios de los diferentes niveles de gobiernos, mediante la planificación participativa, he ahí la importancia de incorporar la **participación ciudadana en la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**; que consideren la **participación ciudadana**, como una acción que ocupa un espacio, como construcción social y política, que se desarrolla a través de mecanismos de profundización democrática e instrumentos de gestión.

Las reflexiones locales sobre las experiencias actuales de participación ciudadana en el caso del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, analizan y describen la forma en que se enfrenta los procesos de ordenamiento territorial con una efectiva participación de los actores involucrados, mediante la evaluación del proceso participativo y aplicación de metodologías que incorporen criterios relacionados a la **calidad del proceso participativo**, y los **criterios que detectan una buena práctica participativa**, para determinar los elementos prioritarios para la planificación participativa, así como los **aspectos relevantes y aspectos críticos del proceso**.

La participación ciudadana precisa de **corresponsabilidad de los actores implicados**, ello implica que **los sujetos en redes** asuman funciones activas en la implementación y seguimiento de lo planificado. Para lograr esa implicación activa, al momento de diseñar y ejecutar un proceso participativo que este en sintonía con la planificación territorial, surgen varios **aspectos** que deben tenerse presentes:

a) Aspectos relevantes de la participación ciudadana

- La participación requiere de **ciudadanos organizados y no organizados**.
- La participación tiene como objetivo el ejercicio del **control ciudadano**.
- La base de un proceso participativo en un PDOT, es el **grado de involucramiento de los actores**.
- La conducción del proceso debe asegurar **la implicación de las instancias técnicas, sociales y políticas**.
- Capacidad de prever **costos económicos, organizacionales y de tiempo** para el proceso participativo.

b) Aspectos críticos de la participación ciudadana

- Los ejes que debe tenerse presente en el diseño del proceso participativo están relacionados a: **¿Quién participa?, ¿Sobre qué se participa?, ¿Cómo se participa?, Coordinación del proceso y consecuencias del proceso**.
- **La sistematicidad**, en la planificación del proceso, considera la previsión e incorporación de la participación ciudadana en todas las fases del proceso.
- La **implementación de resultados** y la legitimidad aseguran efectos positivos como: **reglas claras** de juego; capacidad de **consenso**; uso coherente de instrumentos, **mecanismos, espacios y herramientas** participativas; diferentes tipos de **liderazgo (político, técnico, social y de interlocución)** que se involucran.
- Una de las finalidades de todo proceso participativo es añadir **legitimidad a las decisiones públicas**.

Finalmente, la tesis plantea una **propuesta metodológica operativa para el proceso de participación considerando** las diferentes etapas y actividades fundamentales que aseguran **legitimidad, pertinencia y eficiencia a los procesos de planificación participativa**.

Palabras claves: participación ciudadana, Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, Sistema de Participación Ciudadana, metodologías participativas, consenso, niveles de participación, planificación participativa.

ABSTRACT

Participatory planning is not rhetoric neither a simple institutional requirement to be fulfill, it is a process where the main character is not the social subject not even the technical subject, instead it is a process where any subject is immerse in a network of stakeholders and actions. In Ecuador, participation in planning processes implies several changes in old state structures, changes that must ensure democratic participation in decision making at any level/context within government. It is important to include the citizenship participation in the formulation of development plans and land planning considering this as a space of social and political construction in which coexist mechanisms of democratic consolidation and management tools.

It is important to evaluate the participation process in the “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del canton Cuenca” (Development and Land Planning of Cuenca) focusing in the quality of the participation and in the criteria related to good practices, always considering relevant and critical aspects.

Citizenship participation requires co-responsibility of stakeholders, which behave in networks acquiring active functions for the implementation and evaluation of the expected results of the plan. In order to succeed in a participatory land planning it is important to study:

a) **Relevant aspects**

- Organization of citizenship
- Citizenship control
- Degree of involvement of stakeholders
- Degree of involvement of technical, social and political instances
- Capacity to foresee economical, organizational and time costs.

b) **Critical aspects**

- Main axes: Who participates? What is the subject? How to participate?

- System: participation in all phases of the process
- Implementation: clear rules, consensus, tools, mechanisms, spaces, leadership (political, technical, social, communication).
- Legitimacy of public decisions

Finally, this thesis proposes an operational methodology for the participatory process considering several phases and fundamental activities that pursues legitimacy, pertinence and efficiency of participatory planning.

Keeword: Participatory planning, Decentralize national system of participatory planning, Development and Land Planning, methodology for the participatory, consensus, levels of participation.

INDICE	i
GLOSARIOS DE TÉRMINOS	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
INTRODUCCIÓN	iv

CAPITULO 1: DISEÑO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. El diseño de la investigación	1
1.1.1. Objetivos	
1.1.1. Hipótesis	
1.2. Metodología	2
1.2.1. Justificación del caso seleccionado	
1.2.2. Criterios de evaluación del proceso participativo	
1.2.3. Técnicas aplicadas de recolección y análisis de datos	

CAPITULO 2: REVISIÓN TEÓRICA

2.1. Marco referencial	10
2.1.1. Participación y desarrollo	
2.1.2. Territorio y planificación participativa	
2.1.2.1. Territorio	
2.1.2.2. Planificación participativa	
2.2. Marco teórico – conceptual	18
2.2.1. Democracia participativa en el territorio	
2.2.1.1. Democracia y participación	
2.2.2. Ciudadanía	
2.2.3. Participación ciudadana	
2.2.3.1. ¿qué es la participación ciudadana y por qué es importante?	
2.2.3.2. Principios de la participación ciudadana.	
2.2.3.3. Niveles de la participación ciudadana.	
2.2.3.4. Ventajas y dificultades de la participación ciudadana	
2.2.3.5. ¿Para qué participa la ciudadanía?	
2.2.3.6. ¿Dónde participa la ciudadanía?	
2.2.3.7. ¿Quién(es) participan?	

- 2.2.3.7.1. Actores
- 2.2.3.7.2. Instituciones
- 2.2.3.8 ¿Sobre qué se participa?
- 2.2.3.9. ¿Cómo se participa?
- 2.2.4. Coordinación del proceso participativo
- 2.2.5. Consecuencias del proceso participativo

2.3. Marco legal 48

- 2.3.1. La participación ciudadana en la reforma democrática del estado
- 2.3.2. Sistema nacional descentralizado de planificación participativa (SNDPP)
- 2.3.3. El sistema de participación ciudadana
- 2.3.4. Instrumentos legales relacionados con la planificación participativa

2.4. Análisis reflexivo de la revisión teórica referida a la participación ciudadana 61

CAPITULO 3: EVALUACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA.

3.1. Antecedentes 67

3.2. Evaluación del Proceso Participativo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. 68

- 3.2.1. Criterios de calidad del proceso participativo del PDOT del Cantón Cuenca.
 - 3.2.1.1. Tabla resumen de criterios de calidad para evaluar el proceso participativo del PDOT del Cantón Cuenca.
- 3.2.2. Criterios para detectar buenas prácticas del proceso participativo del PDOT del Cantón Cuenca.
 - 3.2.2.1. Tabla resumen de criterios comunes de buenas prácticas para evaluar el proceso participativo del PDOT del Cantón Cuenca.

3.3. Combinación de los criterios de calidad respecto de los criterios comunes de buenas prácticas. 87

3.4. Conclusión de capítulo	89
CAPÍTULO 4. PROPUESTA METODOLÓGICA OPERATIVA PARA EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PDOT DEL NIVEL CANTONAL.	
4.1. Enfoque de propuesta metodológica	91
4.2. Aspectos para lograr una participación ciudadana efectiva y pertinente en los PDOT	95
4.3. Diseño del Proceso Participativo para un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del nivel cantonal.	98
4.3.1. FASE PREPARATORIA	
4.3.2. FASE DE DIAGNÓSTICO: ANÁLISIS Y DEVOLUCIONES CREATIVAS	
4.3.3. FASE DE PROPUESTA: PROGRAMACIÓN DE ACCIONES INTEGRALES SUSTENTABLES	
4.3.4. FASE DE GESTIÓN DEL TERRITORIO	
4.3.5. FASE DE APROBACIÓN, FORMALIZACIÓN Y DIFUSIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	
4.4. Resumen de la propuesta metodológica para la construcción participativa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del nivel Cantonal.	131
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
5.1. Conclusiones	133
5.1.1. Resultado de la investigación	
5.2. Recomendaciones	142
5.3. Referencias Bibliográficas	143
5.4. Anexos	146



UNIVERSIDAD
DE CUENCA

Nº 126597*

Yo, LORENA REGINA VIVANCO CRUZ, autor de la tesis "La Participación en la formulación CUARENTA de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: Hacia un modelo de CENTAVOS Participación Ciudadana en el caso del Plan Cantonal de Cuenca", reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de **Master en Ordenamiento Territorial**. El uso que la Universidad de Cuenca hiciera de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.

Cuenca, 4 de diciembre de 2013

Lorena Vivanco Cruz

Cl. Nro. 1103469811



UNIVERSIDAD
DE CUENCA

Nº 126598

CUARENTA
CENTAVOS

Yo, Lorena Regina Vivanco Cruz, autor de la tesis "**La Participación en la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: Hacia un modelo de Participación Ciudadana en el caso del Plan Cantonal de Cuenca**", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, 4 de diciembre de 2013

Lorena Regina Vivanco Cruz

Cl. 1103469811

GLOSARIO DE TÉRMINOS

CRE: Constitución de la República del Ecuador

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización

COPFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

GAD: Gobiernos Autónomos Descentralizados

SNDPP: Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

LOPC: Ley Orgánica de Participación Ciudadana

PEC: Plan Estratégico de Cuenca

PNBV: Plan Nacional del Buen Vivir

CNP: Consejo Nacional de Planificación

POA: Plan Operativo Anual

AGRADECIMIENTOS

Ésta tesis, ha significado un gran esfuerzo y oportunidad para aprender nuevos conocimientos; pese a haber sido largo y solitario el camino recorrido durante esta etapa, solo ha sido posible gracias al esfuerzo y apoyo de mi hijo Liam Alejandro, a quien he privado de mi atención y es el más bello aliciente y estímulo de vida. A mis padres, Magdalena & Jacob; a mis hermanos Vicente, Jaime, Diego y Javier quienes con su generosidad y socorro afectivo me apoyaron oportunamente en el desarrollo de esta investigación.

Toda mi gratitud y reconocimiento a mi Director de Tesis Felipe Iñiguez, que con paciencia, solidaridad y ánimos continuos, ha sido fuente inagotable de enseñanzas.

Finalmente, mi agradecimiento a mis familiares y amigos(as) por el cariño, humor y por afianzarme muchísimas veces desde la lejanía.

Lorena Vivanco Cruz

INTRODUCCIÓN

Hablar de un proceso participativo para el Ordenamiento Territorial, sin la efectiva participación de los involucrados, es un ejercicio técnico estéril. He ahí, la urgencia por asegurar que esta participación dentro del proceso de planificación en los territorios, sea eficiente, y al mismo tiempo pertinente, para que se desarrolle de manera adecuada y acorde al marco legal vigente que promueve la participación ciudadana diversa e intercultural, como un derecho de los ciudadanos. Lo cual implica cambios en las viejas estructuras del estado, de forma que aseguren la participación democrática en la toma de decisiones de los distintos ámbitos y espacios de los diferentes niveles de gobiernos, mediante la planificación participativa. La presente investigación hace una reflexión teórica, sobre la incorporación de la **participación ciudadana en la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**; para lo cual la tesis se estructuró en cinco capítulos:

El primer capítulo, describe el diseño y metodología de la investigación definiendo hipótesis, objetivos y criterios de evaluación a través de la explicación de un modelo de evaluación de procesos participativos, que determina criterios de calidad y criterios comunes.

El segundo capítulo, muestra una revisión teórica sostenida en un marco referencial que aborda la relación entre la participación, territorio y el desarrollo, y como estos elementos apuntalan el camino hacia una planificación participativa. Bajo este punto de partida, se desarrolla el marco teórico conceptual que muestra una caracterización del contexto en el que surge el concepto de participación ciudadana, así como también se detallan los criterios de calidad, para determinar y conocer ¿quiénes participan?, sobre ¿qué se participa?, ¿cómo se participa?, y otros elementos referidos a la coordinación y consecuencias, que emanen del proceso participativo.

Después de examinar algunos de los elementos básicos que permiten contextualizar el fenómeno participativo, se define a la participación ciudadana como una acción que ocupa un espacio, como construcción social y política, y se desarrolla a través de mecanismos de profundización democrática e instrumentos de gestión. A partir de los aspectos citados aquí, se analizan los discursos normativos sobre la participación ciudadana, prestando especial atención al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), y al Sistema de Participación Ciudadana. Para luego, cerrar el capítulo haciendo un análisis reflexivo de la revisión teórica referida a la participación ciudadana con la finalidad de generar un proceso de planificación y gestión territorial eficiente.

El tercer capítulo, reflexiona las experiencias de participación ciudadana vividas en la actualidad, en función del nuevo marco constitucional del país; de manera específica el proceso participativo del PDOT del cantón Cuenca, que busca analizar y describir la forma en que se debe enfrentar los procesos de ordenamiento territorial con una efectiva participación de los actores involucrados, con la finalidad de corregir y evitar la prolongación de dificultades o errores en la implementación. En este sentido, la evaluación del proceso participativo, considera la metodología que incorpora, los criterios relacionados a la calidad del proceso participativo, y los criterios que detectan una buena práctica participativa, para en un siguiente paso realizar la combinación de ambos criterios y determinar los elementos prioritarios para la planificación participativa, así como los aspectos relevantes y aspectos críticos del proceso participativo, base de la propuesta que se describe en el siguiente capítulo.

El cuarto capítulo, plantea una propuesta metodológica operativa para el proceso de participación ciudadana en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial del nivel cantonal; haciendo énfasis en el diseño de participación ciudadana en las diferentes etapas y actividades fundamentales que aseguran legitimidad, pertinencia y eficiencia a los procesos de planificación participativa.

El quinto capítulo, sintetiza los resultados obtenidos de la investigación, a partir de los elementos característicos de la participación ciudadana y de la hipótesis planteada, estableciendo un conjunto de tendencias generales que permiten caracterizar el fenómeno participativo, así como los límites y alcances de la participación ciudadana como mecanismo para profundizar la democracia. Por último, se mencionan algunas recomendaciones vinculadas a los resultados de la investigación.

I CAPÍTULO

“No es la transformación objetiva (separada de la subjetividad) ni la actividad subjetiva (separada de la objetividad), sino la unidad de ambos momentos...supone cierta relación mutua en virtud de la cual la praxis funda a la teoría, la nutre e impulsa a la vez que la teoría se integra como un momento necesario en ella, como crítica...como compromiso...como laboratorio...como conciencia...y como autocritica”.

Sánchez Vázquez

1. DISEÑO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1.1. OBJETIVOS

a) Objetivo General

* Identificar las **prácticas de Participación Ciudadana** que requieren los Gobiernos Autónomos Descentralizados y actores involucrados en el proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

b) Objetivos Específicos:

- * Determinar los **actores, niveles, espacios y mecanismos** de Participación Ciudadana que se involucraron y manejaron en la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.
- * Conocer los **límites y alcances** de la Participación Ciudadana en la elaboración

del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.

* Construir una **propuesta metodológica de Participación Ciudadana** para el proceso de elaboración o de actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, sobre la base de la experiencia del PDOT del Cantón Cuenca.

1.1.2. HIPÓTESIS

La investigación intenta responder el planteamiento de las siguientes hipótesis:

1. Hipótesis nula:

Las **prácticas de participación ciudadana**, incorporadas en la elaboración del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Cuenca son suficientes para lograr una toma de decisiones conjunta que responde a las necesidades de la mayoría de la ciudadanía.

2. Hipótesis alternativa:

Las prácticas de participación ciudadana previstas para la elaboración del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Cuenca, fueron sesgadas, inadecuadas e insuficientes y requieren de ajustes metodológicos para lograr una participación ciudadana efectiva y pertinente.

1.2. METODOLOGÍA

1.2.1. JUSTIFICACIÓN DEL CASO SELECCIONADO

La presente investigación se encuadra, en una suerte de transición constitucional que permitió a los GAD de los diferentes niveles de gobiernos del país, iniciar la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; algunos, con experiencias de procesos participativos emprendidos antes y después de las nuevas exigencias constitucionales, y otros desde un grado mínimo de conocimiento del tema. Bajo este paraguas, y siendo el propósito general de esta investigación determinar que prácticas de Participación Ciudadana, se requiere en la elaboración de los PDOT, tomaremos como modelo referencial un proceso participativo, que tiene un camino recorrido en función de factores políticos, temporales y culturales, entre otros. Y, es el caso del PDOT del Cantón Cuenca, que bajo una iniciativa

política del Alcalde institucionalmente, trabajó la elaboración en paralelo del PDOT cantonal como de los PDOT de los 21 Gobiernos Autónomos Descentralizados del Cantón Cuenca; tratando de conseguir un proceso de planificación participativa con una visión integral del territorio, que incorpore la Participación Ciudadana en los diferentes niveles de gobierno, sin perder de vista la planificación en sus diferentes escalas. El plan cantonal, recopiló insumos desde la mirada rural y viceversa, que resultó interesante, porque si miramos la planificación nacional tiene como estrategia reducir las inequidades sociales presentes, especialmente en las áreas rurales, de tal forma que la dinámica de participación ciudadana resulta valiosa en tanto y en cuanto dependiendo del nivel de gobierno está, ocurre de manera activa, aunque con gradientes y diferencias significativas.

Previo a la selección, se hizo un breve análisis exploratorio respecto de la aplicación y funcionamientos de los espacios de participación con los que cuentan algunos GAD cantonales de la Zona 6 de Planificación del país. En el caso de Cuenca, resulta interesante dado que el Sistema de Participación Ciudadana al momento de inicio de este trabajo de investigación, se estableció con algunos elementos que tienen ya un recorrido y reconocimiento ciudadano como son los Presupuestos

Participativos Parroquiales, asambleas locales y/o comunitarias, rendición de cuentas, silla vacía entre otros. De este modo, se recopiló información y se analizó las características generales del modelo participativo, sus objetivos, implementación, modalidad de funcionamiento y el tipo de participación ciudadana diseñada para la elaboración del plan cantonal; y, en una etapa final sustentar la selección anotada, mediante entrevistas exploratorias a responsables institucionales del proceso participativo del plan cantonal.

1.2.2. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO

La evaluación "...es un proceso que se fundamenta en el conocimiento de la práctica a través de la sistematización de información y el debate entre actores diversos..."¹; siendo poco frecuente en las dinámicas participativas², nótese entonces que su realización permite valorar los impactos de la participación, favoreciendo el aprendizaje de las acciones realizadas y considerando que no es posible una evaluación que abarque todas las dimensiones, momentos o niveles (sustantivo, relacional, operativo, técnico,

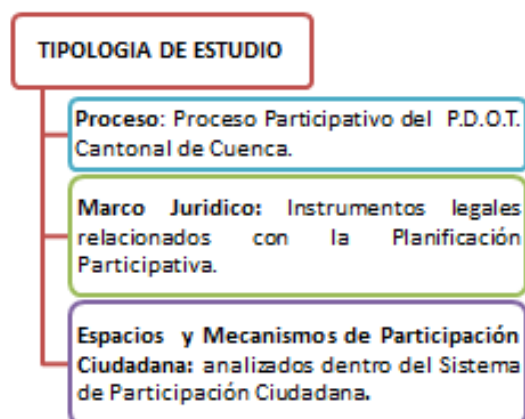
político, otros) del proceso participativo, se requiere de un planteamiento evaluativo, que antes de la evaluación considere elementos previos como el contexto, objetivos, temas, consideraciones y algunas preguntas que rodean la evaluación que son complejas, y, se mueven en el ámbito político y otras son más instrumentales o metodológicas, por ello para evaluar se requiere responder las siguientes preguntas metodológicas:

a) **¿Qué Evaluamos?**, se evalúa el objeto de la investigación, es decir que prácticas de participación requieren los diversos actores involucrados en el proceso de elaboración de los PDOT; y, cuando se habla de evaluación del proceso participativo se hace referencia a determinar que actores, niveles, instrumentos, mecanismos y espacios de participación ciudadana operan en el proceso participativo del plan, para determinar los límites y alcances de la participación ciudadana, considerando la escala territorial como un factor altamente condicionante. Desde luego la participación ciudadana se desarrolla de innumerables maneras y a diferentes escalas, siendo necesario sistematizar las **tipologías más comunes** de las experiencias registradas y categorizarlas, creando un marco general compartido de comprensión y diálogo; que se resume en el siguiente cuadro:

¹ Tomado del Documento de apoyo Observatorios Locales de Democracia Participativa (OLDP), GUÍA PRÁCTICA EVALUACIÓN DE PROCESOS PARTICIPATIVOS (pág. 7, Octubre, 2006)

² Porque en definitiva, estamos hablando de Procesos Participativos de Evaluación.

Gráfico Nro. 1: Tipología de estudio

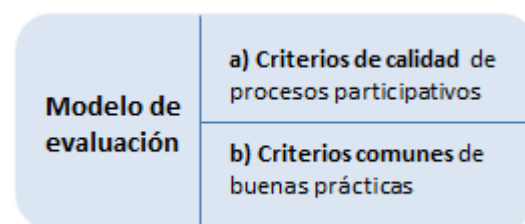


Fuente: Adaptación propia a la tipología de estudio planteada en la Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos.
Elaboración: Propia, 2012

Bajo el análisis de la tipología de estudio planteada, se abre camino para conocer si la participación funciona como una simple herramienta que tiende a mejorar y/o legitimar la democracia representativa, o bien se considera un instrumento eficaz de democracia participativa, en donde se entiende y práctica la participación, y la forma en que ésta se hace efectiva en los diferentes escenarios de expresión y materialización entre el GAD y la ciudadanía. Sin duda, el proceso participativo se evalúa, para establecer criterios guía con los que cada proceso y práctica pueda orientar sus estrategias metodológicas.

b) ¿Cómo se evalúa?, se evalúa ocupando algunos criterios metodológicos propuestos en la “Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos (Observatorios Locales de Democracia Participativa, octubre-2006)” y en la “Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos” (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Barcelona - 2005); para la formulación y selección de criterios e indicadores de evaluación del proceso, bajo una estrategia que permita *detectar prácticas de procesos participativos* con criterios específicos de valoración de calidad y criterios comunes de buenas prácticas:

Modelo de evaluación del proceso participativo del Plan Cantonal de Cuenca

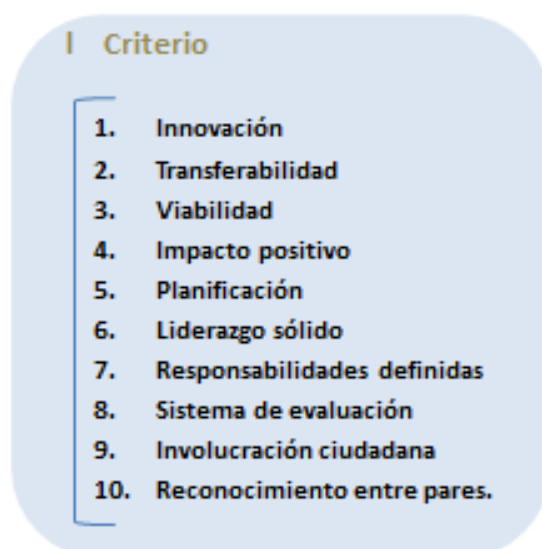


CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO

i) CRITERIOS DE CALIDAD DE PROCESOS PARTICIPATIVOS³



ii) CRITERIOS COMUNES DE BUENAS PRÁCTICAS⁴



La metodología de evaluación acogida *combina procesos de descripción* de diversa índole, contexto y oportunidades; de medición de resultados cuantitativos (porcentajes de participación, asistencia a reuniones entre otros) y cualitativos (evaluadas en términos de “buenas”,

³ Los criterios de calidad de procesos participativos, se describen con mayor detalle en el capítulo dos referente al marco referencial de esta investigación.

⁴ Los criterios comunes de buenas prácticas, se describen con mayor detalle en el capítulo tres, correspondiente a la evaluación del proceso participativo.

“regulares”, “insuficientes”); de comparación entre objetivos y resultados; entre expectativas de funcionamiento real; entre recursos disponibles y recursos necesarios; entre sub-grupos de la población existente (personas de más o menos edad; hombres y mujeres); con sub-grupos de la población participante. En base a estos criterios, se realizó encuestas y entrevistas semi estructuradas⁵ para obtener información e indagar sobre las percepciones y valoraciones de las personas entrevistadas y encuestadas en tanto pertenecen a diferentes realidades grupales como funcionarios públicos (técnicos, académicos), políticos, consultores, sujetos individuales y colectivos vinculados con la participación ciudadana. En paralelo se trabajó con técnicas documentales para encontrar información, ya sea de forma cualitativa o cuantitativa elaboradas por otros estudios e investigaciones, relacionadas al tema a nivel local y nacional.

Para determinar el universo de estudio se consideró los siguientes parámetros:

- **Delimitación territorial:** el territorio del Cantón Cuenca que contempla la ciudad de Cuenca y sus 21 Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- **Delimitación temporal:** se analizó el proceso participativo del PDOT del

cantón Cuenca, en el período comprendido entre el 3 de junio del 2010 y 10 de diciembre de 2011.

- **Delimitación por perfil de participantes⁶:** interesa conocer que prácticas de participación ciudadana tienen los diversos actores involucrados: académicos, autoridades locales y políticas, funcionarios de gobierno, ciudadanía organizada⁷ y no organizada⁸.
- **Delimitación sustantiva:** los espacios analizados deben influir necesariamente en la definición de las políticas públicas para la administración local.

c) ¿Quién evalúa?, previo a definir quién o quienes van a evaluar, es importante distinguir entre las evaluaciones internas y externas y decidir en qué grado los participantes del proceso (ciudadanía organizada y no organizada, representantes políticos y personal técnico), serán partícipes de la evaluación, lo que permite mejorar la participación a partir de la propia experiencia de los(as) participantes y al

⁵Ver Anexo 1: Justificación de muestra

⁶ De otro lado, hay que tener presente que inicialmente no se identificó direccionamiento a colectivos específicos de la población (como mujeres, niños y niñas, población indígena, entre otros); a grupos generacionales, pero sí a espacios y mecanismos de participación ciudadana específicos dirigidos a la población urbana y rural del cantón Cuenca.

⁷ Se entiende por **CIUDADANÍA ORGANIZADA** a los actores que se encuentran representados a través de distintas formas organizativas u organizaciones sociales.

⁸ La **CIUDADANÍA NO ORGANIZADA**, hace referencia al ciudadano (a) que no pertenece a ninguna agrupación u organización social, pero que es sujeto de derechos de participación libre.

mismo tiempo se legitima el proceso evaluado y las mejoras incorporadas a partir de la evaluación. Los que evalúan el proceso participativo implementado en el plan será el Consejo de Planificación Cantonal (incluida la instancia ciudadana), personal técnico, asesores y consultores internacionales, entre otros actores que se relacionaron al proceso participativo. La evaluación se hizo mediante un proceso mixto (evaluación interna y externa), para mejorar la evaluación a partir de la propia experiencia de los participantes.

Hasta el momento se ha establecido la tipología de evaluación y definido los criterios comunes y de buenas prácticas, ahora es pertinente señalar que el **ámbito temático de** la experiencia participativa del plan se estructuró a partir de 4 subsistemas territoriales⁹: 1. Medio Físico o sistema natural; 2. Población y Actividades; 3. Asentamientos humanos e infraestructuras; y, 4. Marco Legal e institucional que facilita el funcionamiento social y regula el mismo.

Dentro del **ámbito territorial** el proceso participativo, se desarrolló a una escala territorial cantonal, particularidad que le permitió lograr una diversidad territorial de los participantes a nivel de parroquias

⁹ La interacción de los subsistemas permite la conformación un sistema territorial coherente de planes, programas y proyectos identificados y concertados por la población, en la búsqueda de una mirada integral del territorio.

urbanas, rurales y en otros en ámbitos más locales como los barrios urbanos. No hay que dejar de lado, que recoge las directrices de orden superior y aspiraciones de los niveles inferiores, para determinar lineamientos generales para el desarrollo y ordenación territorial, así como definir macro localizaciones de los equipamientos estratégicos para el cantón.

1.2.3. TÉCNICAS APLICADAS DE RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

La investigación utiliza técnicas de recolección y análisis de datos, esencialmente, cualitativo y cuantitativos dependiendo del uso del criterio e indicador.

- **La técnica de recogida de datos**, aplicada para la presente investigación responde a:

i) Datos primarios: entrevistas a informantes cualificados y entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos (técnicos, académicos), políticos, consultores, sujetos individuales y colectivos vinculados con la participación ciudadana en los PDOT. Además de observación no participante de foros, asambleas cantonales y parroquiales, gabinetes itinerantes.

ii) Datos secundarios: inicialmente se trabajó, sobre la base del marco constitucional vigente y la “Ordenanza que regula el procedimiento de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento

Territorial del cantón Cuenca y el presupuesto municipal 2012; para luego ir incorporando registros oficiales, archivos, documentales institucionales incluidas memorias de reuniones, periódicos, análisis estadísticos y bibliografía relevante.

- **La técnica de análisis de información**

La aplicación se realizó mediante el análisis documental, análisis de contenido de entrevistas focalizada o semi-estructurada a informantes estratégicos o claves, complementada con la recopilación documental y la observación, análisis de

discursos, para tener datos comparables con los que se pueda llegar a ciertas reflexiones finales desde datos cuantitativos pero sobre todo de información cualitativa extraída de los cuestionarios y de las fichas resumen de la investigación.

El trabajo de campo, para la evaluación del proceso participativo del PDOT del Cantón Cuenca, se realizó durante los meses de septiembre, octubre y noviembre del 2012, periodo en el que se realizaron las entrevistas semi-estructuradas que a continuación se detallan:

Cuadro Nro. 1: Cantidad de entrevistas realizadas según tipo de entrevistado.

Clasificación de grupos	Nro. de entrevistados
Integrantes de los Consejos de Planificación de los GAD del nivel Municipal y Parroquial.	5 pers.
Delegados(as) de la instancia de participación ciudadana al Consejo de Planificación del Cantón Cuenca.	2 pers
Técnicos(as) de la Municipalidad de Cuenca que participaron en la elaboración del plan.	6 pers.
Concejales del Cantón Cuenca	2 pers.
Consultores locales vinculados a la planificación territorial.	4 pers.
Asesores Internacionales que participaron en la elaboración del plan.	3 pers.
Catedráticos vinculados a la temática.	4 pers.
Representantes de instituciones vinculadas a la Planificación Territorial y Participación Ciudadana; y,	5 pers.
Representantes de fundaciones, asociaciones, comités y Organizaciones Sociales.	5 pers.
Total	36 personas

Elaboración: Propia, 2012

Sobre la base del análisis del documento institucional de “Sistematización de todos los procesos de socialización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Cuenca al 2030”, y los resultados obtenidos de las entrevista, se procedió a aplicar la metodología para la evaluación del proceso participativo del PDOT del Cantón Cuenca, descrito en párrafos anteriores.

II CAPÍTULO

“La pasión por los objetos de consumo debe ser remplazada por la
pasión de los asuntos comunes”.

Cornelius Castoradis.

2. REVISIÓN TEÓRICA

2.1. MARCO REFERENCIAL

2.1.1. PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO

En la década de los sesenta la participación se inserta dentro de la teoría del desarrollo, a raíz del fracaso en los resultados de los planes y proyectos de desarrollo principalmente porque no hubo sustentabilidad y apropiación de estos que eran hechos para la gente pero con desconocimiento de sus necesidades y realidades. En teoría parece existir consenso sobre la importancia que tiene la participación de la población a lo largo del proceso de desarrollo, ello nos lleva a establecer una clara diferencia entre “participación en el desarrollo” y “desarrollo participativo”, el primero con “mayor sensibilidad hacia la cultura y las aspiraciones de la sociedad local, la cual es informada de la existencia planes y/o proyectos solicitando posteriormente su participación. Se trata de un enfoque de “arriba-abajo” pero suavizado por esa circunstancia”, y el segundo en un “proceso de “abajo-arriba” mediante el cual se busca la participación de la población local desde el inicio mismo del proceso de planificación, tratando de incorporar las orientaciones y propuestas sentidas por la misma”, (Alejandra Espinosa: 2011). Así pues, mediante el desarrollo participativo la gente por iniciativa propia o mediante la animación de un agente externo, establece una base organizativa que se convierte en un instrumento de participación. Bajo este paraguas el desarrollo puede verse como una corriente interdisciplinaria que valoriza lo local, como parte de una construcción compleja del desarrollo, no como un concepto contrario a lo global sino complementario, (Arocena 1995: 36).

El desarrollo local tiene que ver con el rol, competencias y capacidades institucionales de los GAD que hoy se encuentran en una fase de transición, manteniendo un papel activo en la sociedad local y una capacidad de hacer gobierno mediando conflictos y manteniendo la **governabilidad local**.

Acorde al argumento descrito por Santiago Ortiz Crespo el “**desarrollo local implica la democratización del sistema político**”, se trata de la construcción de **formas de poder democrático y de procesos participativos** que al tiempo que ponen en tensión las lógicas autoritarias y centralistas del Estado se orienten a superar la **democracia representativa** existente por mecanismos de **democracia participativa**, mediante la creación de nuevas instancias y formas de participación y representación que transparenten el **manejo del poder y los recursos**, superando las tradicionales relaciones de apropiación del poder por parte de pequeños grupos. De tal suerte que el vínculo de la participación con el desarrollo territorial se expresa a través de:

1. Política pública, directrices generales que refleja la prioridad y voluntad del gobierno para modificar una situación determinada, funcionan como instrumentos que permiten en los diferentes niveles de gobierno “garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculando las necesidades sociales de corto plazo con una visión política a mediano y largo plazo, para así eliminar inequidades”, (Constitución del Ecuador: 2008).
2. El rol, competencias y capacidades institucionales, implica un papel activo en la sociedad local, manteniendo la gobernabilidad local.
3. Descentralización de los entes locales que deben contar con *autonomía*, independencia jurídica del poder, capacidad legal, así como presupuesto y capacidad de generación de recursos de otras fuentes.

Lo fundamental en términos de autonomía y descentralización está en el nivel político, en tanto se precisa de una redistribución de poder que implica que el ente descentralizado tenga legitimidad democrática, mediante el sufragio del cuerpo electoral o mediante procesos de participación directa. Entonces, es indispensable que los procesos de desarrollo local asuman niveles de coordinación, negociación y alianza con los actores, instancias y entidades locales, aquí el vínculo de la participación con el desarrollo territorial. Bajo esta comprensión de “desarrollo territorial”, los PDOT deben guardar concordancia entre sí, pues las directrices de desarrollo determinan y orientan los contenidos y políticas del ordenamiento territorial y de la gestión del territorio. Lo expuesto por la SENPLADES, es pertinente en el sentido que “las capacidades y

potencialidades del territorio definen las posibilidades del desarrollo integral social, económico y ambiental que debe alcanzarse para el logro del Buen Vivir. Esta interacción no solo debe buscarse en el acto inicial de la planificación de un territorio sino que debe mantenerse a lo largo del tiempo, pues la dinámica de la situación social, económica y ambiental demanda un permanente ajuste entre el instrumento que busca el logro del desarrollo y las medidas de ordenamiento territorial que deben adoptarse para su viabilización”, (Senplades: 2011). El siguiente gráfico presenta las interrelaciones y correspondencias que deben darse entre los PDOT.

Gráfico Nro. 2: Contenidos Articuladores



Fuente: SENPLADES 2011
Elaboración: Propia, 2012

Estas relaciones, que la Constitución identifica como *articulaciones*, deben darse paralelamente: de modo vertical con los gobiernos nacionales, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, y de modo horizontal con los gobiernos cercanos territorialmente. Esto significa que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, deben de ser específicos para un territorio, y contener directrices concordantes y mutuamente adecuadas con otros niveles de gobierno¹⁰.

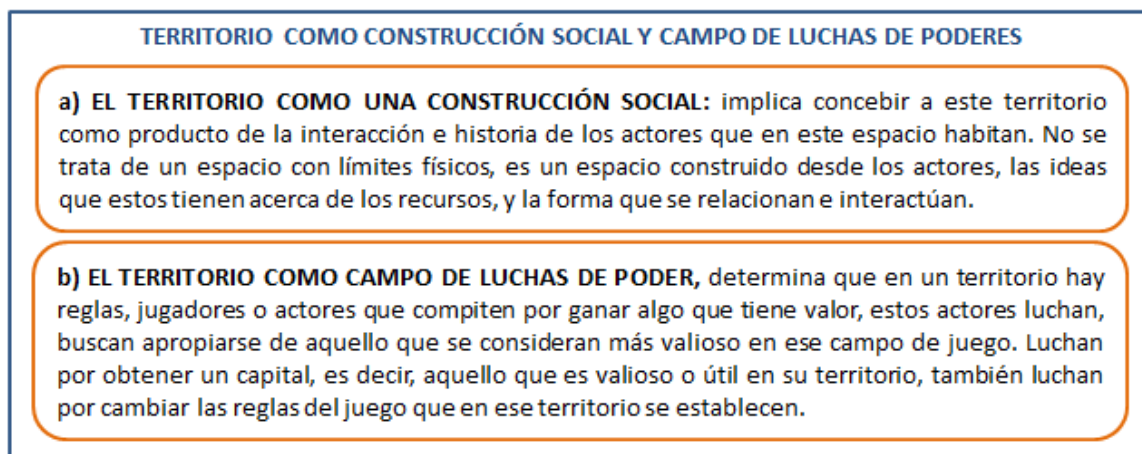
2.1.2. TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

2.1.2.1. TERRITORIO

“Territorio” y “desarrollo” son dos conceptos que guardan una estrecha relación, anteriormente se mencionó al desarrollo como una “variable multidimensional”, bajo esta perspectiva los territorios no se definen únicamente por límites físicos; siguiendo a Abramovay (2006), los territorios se definen “por la manera en que se produce, en su interior, la interacción social”, potenciando su acción en los actores como individuos, grupos humanos, instituciones,

¹⁰ “Las interrelaciones e interacciones que deben guardar los componentes sistémicos que actúan en el territorio, se concretan en un lugar y en un tiempo determinado, evidenciando una trama de relaciones y dinámicas que es propia de cada territorio”, (Gómez Orea: 2007).

organizaciones, entre otros, que comparten un mismo espacio. Los mismos que se relacionan con los recursos del territorio, es decir, actúan en correspondencia con bienes del territorio, ya sean estos económicos, productivos, políticos, sociales, etc. Geifer (1996), plantea al territorio como “una extensión terrestre delimitada, que incluye una relación de poder o posesión de parte de un individuo o un grupo social, que contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción. Entonces el concepto de *territorio se concibe como un espacio de luchas de poderes, en donde confluyen intereses, conflictos y demandas alrededor de los recursos o capitales*”. En el siguiente gráfico se sintetiza dos enfoques de territorio:



a) ¿Qué significa concebir al territorio como una construcción social?

Hablar de construcción social en las Ciencias Sociales, nos permite entender que la vida cotidiana, el presente, se organiza desde nuestra experiencia, desde nuestra “conciencia”, a partir de esta conciencia del día a día construimos lo que entendemos como “realidad”. En la relación entre personas, establecemos una interacción, intercambiamos perspectivas acerca de cómo vemos el mundo, lo cual a su vez, conlleva a que cada uno de manera constante, modifique sus esquemas y tipificaciones a través de los cuales interpreta la realidad y por lo tanto, sus acciones. En otras palabras, son la subjetividad y la interacción con los otros, en la vida cotidiana, en los medios a través de los cuales construimos una imagen de lo que conocemos y entendemos como “realidad” (Berger y Luckmann: 1968). A partir de ello se construye representaciones sociales, esquemas mentales que permiten dar un significado al mundo, estos esquemas dependen de la nuestra historia y de todo lo que aprendimos a partir de las relaciones con las personas con las cuales convivimos. Es por eso que cada uno de nosotros construye representaciones distintas en torno a los acontecimientos que nos rodea.

Cuando hablamos de territorio como construcción social, asumimos un espacio en donde concurren **percepciones, valoraciones y actitudes diferentes, que generan relaciones diversas y**

que pueden fluctuar desde la indiferencia hasta la cooperación y el conflicto. Significa que en él habitan individuos con niveles diversos de pertenencia a este territorio, y que pueden compartir o no formas de concebir ese espacio. Las relaciones entre individuos se dan en un espacio concreto, a partir de esta interacción social se construyen ideas y representaciones en torno ha dicho espacio y se construye lo que se concibe como *territorio*. El territorio es un concepto que alude a un espacio construido socialmente, producto de formas de vida, historias, costumbres específicas. Este análisis de territorio requiere considerar las variables espaciales, temporales, históricas, escala global, nacional, regional que inciden en lo local. Si bien un territorio contiene límites de soberanía, jurisdicción, está ligado también a la idea de **poder público**.

b) ¿Qué significa concebir al territorio como un campo de lucha de poderes?

Toda relación entre personas se da en un espacio como producto de formas de vida, historias y costumbres específicas, como **producto de una interacción social**, entonces es válida la noción de campo cuando hay un salto en entender al individuo no como tal sino como **agentes activos y actuantes en el campo, hablamos de sujetos en redes, en donde no existen problemas individuales sino en redes**. Bourdieu, a través de “la lógica de los campos” concibe al territorio como un campo¹¹, desde luego partiendo del territorio como una construcción social, en donde el campo es un “espacio de juego en donde existen reglas y existen competidores”. El poder que tenga en un territorio una persona o una institución, dependerá de estas reglas. Eso significa que al concebir al territorio como un campo, estudiamos en él las *relaciones y reglas* que existen en el territorio; solo así podremos conocer quien tiene **el poder en el territorio**. Las reglas son las que nos van a explicar a quién se va a considerar *ganador o perdedor*. La fortaleza de un actor en el territorio dependerá de lo que en ese territorio se defina como el recurso más valioso que en un campo determinado se lo llama *capital*. Cuando entramos a un territorio como campo, debemos conocer quien tiene el control, cuáles son las reglas e incluso quién las establece.

Hablar del territorio como *un campo de luchas por los capitales*, quiere decir que hay múltiples actores (individuos particulares, organizaciones, instituciones públicas, instituciones privadas, entre otros) que pelean por estos recursos o por cambiar las reglas del juego establecidas. Y ese

¹¹El campo puede definirse como “una trama o configuración de relaciones objetivas entre posiciones” y cada campo responde a una lógica. Un campo es un espacio que puede ser explicado como un juego potencialmente abierto, cuyos límites son *fronteras dinámicas*, que son un juego de luchas en el interior del campo mismo. Un campo es el lugar de relaciones de fuerza -y no solamente de sentido- y de luchas tendientes a transformarlo, por tanto un lugar de un **cambio permanente**. El campo *es un campo de luchas por la conservación o transformación de la configuración de sus fuerzas*. La noción de campo permite visualizar que el verdadero objeto de una ciencia social no es el individuo, incluso si un campo no puede construirse sino a partir de individuos. Es la ciencia que los construye como *agentes*, y no como individuos biológicos, actores o sujetos; estos agentes se constituyen socialmente como activos y actuantes en el campo por el hecho de que poseen las cualidades necesarias para ser eficientes en él, para producir efectos en él. Bourdieu Pierre (1993).

territorio es un campo de luchas de poder, de capitales en donde hay múltiples jugadores o sujetos que compiten por estos recursos y el poder que logren tener los sujetos dependerá de las reglas del juego que en ese territorio se establecen, ese campo implica una “*relación de poder*”, “estructura de las relaciones entre los agentes” y “*habitus de los agentes*”, considerando variables de orden temporal, espacial e histórico.

En síntesis, el territorio como un campo significa reconocerlo como: un lugar de relaciones de fuerza y luchas tendientes a transformarlo y, por lo tanto, un lugar de *cambio permanente*. Un territorio donde hay luchas, por lo tanto *historia*. Un Capital como aquello útil en un territorio determinado, capital cultural, económico, que permite a su portador ejercer poder, influir, *existir* en un territorio determinado. El territorio entonces se construye a partir de la actividad de actores que operan en diversas escalas. Dado que la capacidad de estos actores es desigual y cada una de sus actividades es diferente, el territorio es concebido como un espacio caracterizado por la desigualdad, la tensión y el conflicto.

2.1.2.2. PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

La Planificación Participativa aunque ya se la usaba o conocía, ha sido legitimada en la Constitución del 2008; sin embargo, previo a plantear su conceptualización, se describirá a grandes rasgos los saltos de la planificación tradicional, la planificación estratégica, el ordenamiento territorial hasta llegar a la Planificación Participativa, (Ver cuadro Nro. 2).

Respecto de los procesos de Planificación Participativa, Villasante (2011), plantea que lo primero es poder construir las preguntas que se hace la gente, a partir de lo que siente en la vida cotidiana, aun cuando pueda no ser muy “objetivo”, aquí interesa construir una agenda u hoja de ruta con los propios actores, desde los grupos y colectivos interesados pero también de los no organizados. Lo importante en este proceso es hacer un mapa de la conversación mantenida con los actores, escuchar esas posiciones con la promesa de que van a ser devueltas en posteriores reuniones y/o asambleas, donde se van a priorizar entre todos; aclarando que “puede que las autoridades “representativas” no quieran reconocer el proceso, pero al menos se tendrá una “plataforma unitaria” de reivindicación ante cualquier proceso de pseudo-participación que quieran colar desde arriba”, (Villasante, 2010). Puede pasar que algún político sensato atienda las propuestas razonables de la gente que en principio no suelen ser muy radicales.

Cuadro Nro. 2: Descripción de aspectos relevantes de los procesos de planificación

ASPECTOS RELEVANTES	PLANIFICACIÓN TRADICIONAL	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	ORDENAMIENTO TERRITORIAL	PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA
Técnicos	Planificación de los técnicos con información de la gente, Cálculo Técnico.	Cálculo Técnico	Cálculo tecno-político, con ausencia de actores protagonistas.	Cálculo y estrategia tecno-política-social. Planificación de los técnicos con la gente construyendo la información. Ejercicio del poder.
Información	Recoger información con preguntas cerradas (datos). Predicciones ciertas y únicas.	Predicciones probables: Máximas y mínimas	Evolución previsible del futuro: varios escenarios por el modelo territorial definidos a su vez por el diagnóstico integrado.	Condicionada por conjuntos de acción. Recoger información con preguntas abiertas (sentires, dolores, posturas u opiniones). Priorización de propuestas y escenarios.
	Diagnóstico Objetivista	Diagnóstico subjetivo selectivo	Diagnostico + Variables, subjetivista selectivo	Valoración situacional desde la escucha a las redes, salto relacional sujeto – objeto a sujeto- sujeto.
	Información sectorial	Información sectorial	Plan por árbol de objetivos/ árbol de problemas/ medidas por niveles, visión con participación parcial.	Plan de problemas e Información integral
Sujetos	Los sujetos son agentes	Los sujetos son actores	Los sujetos son técnicos, que ejecutan tras analizar y conocer la decisión y los políticos toman decisiones.	Sujetos en redes de actores y conjuntos de acción, no hay problemas individuales sino en redes.
Proceso de Planificación	Sistema cerrado (metas únicas)	Sistema semiabierto (algunas posibilidades)	Sistema tácitamente abierto, planteamiento de escenarios alternativos, pero cerrado estratégicamente, por se establece un compromiso posibilista no real.	Sistema abierto, la participación nace de un proceso de construcción social. Concentración en la priorización.
Sustento	Teoría del control de un sistema	Teoría del control de estrategias	Teoría del control prospectivo, certeza tecnológica y cierre del plan ejecutar.	Teoría y práctica participativa con estrategias de conjuntos de acción (teoría del juego social)
Modelo de Gestión	Planificación Prefigurada			Planificación negociada en constante cambio
Instrumentos	Planes restrictivos y excluyentes, se controla y regula con el manejo de una normatividad rígida.			Planes adaptables que aunque regulan y norman, surgen de un proceso de negociación flexible entre los actores claves. Los planes son conocidos por la gente porque ha participado en su elaboración y por consiguiente puede gestionar de manera conjunta.
Resultados	Desacoplamiento entre Planificación - Gestión, exclusión de los sectores que no pueden apegarse al modelo prefigurado.			Incluye integralmente a los actores afectados por problemáticas locales y los empodera a decidir sobre su territorio. Aplicación de la co-gestión, y co-responsabilidad social.

Fuente: Mixtura entre MARTÍN Pedro (Los desbordes de la planificación Participativa, 2010) y SACDEL (Sistema de asesoría y capacitación para el desarrollo local).

Elaboración:

Propia,

2012



Autora: Arq. Lorena Vivanco C.

Dada la complejidad de la visión integral de la planificación participativa y la conjugación de intereses en la práctica, hace que los procesos de planificación demanden que se involucre a los diversos sectores locales, tanto en la concepción y formulación, como en el proceso de observancia del plan. Los procesos de planificación participativa en su conjunto, permiten hacer reflexiones y obtener aportes que pueden favorecer los procesos de desarrollo en un territorio determinado, sintetizados en los siguientes planteamientos:

a) Entender la **relación que guarda la sociedad con el espacio geográfico**, para que la planificación territorializada tenga la capacidad de incidir en las políticas públicas.

b) La necesidad de considerar el **“territorio” como base de apoyo para el desarrollo**, involucrando en la toma de decisiones a todos los actores del territorio, intentando generar compromisos de trabajo conjunto para la concreción de lo planificado.

c) La necesidad de **impulsar la planificación como procesos basados en las realidades locales concretas**, para fortalecer la gestión local y la gobernabilidad, constituyen una apuesta importante en la redefinición de facultades entre las instancias del Estado.

d) La necesidad de que estos **procesos estén articulados**, para el caso de nuestro país disponemos de un marco constitucional que guía e integra, estableciendo incluso pautas, lineamientos y articulación para los procesos de planificación en los diferentes niveles de gobierno, tales procesos deben articularse con las dinámicas del entorno.

e) **Incorporación de actores locales en la toma de decisiones**, este proceso debe ser seguido de cerca por los asesores técnicos, que como facilitadores externos, verifican que las decisiones tomadas sean factibles y coherentes con los procesos locales y con el entorno.

f) **Necesidad de descentralización del Estado**, constituyen un ejercicio práctico y disposición de los gobiernos locales para asumir funciones en esta materia.

g) **Fortalecimiento de la Institucionalidad local**, se requiere la formación y capacitación sistemática de los actores, para la creación de una nueva institucionalidad política y técnica integradora, que facilite la coordinación de los esfuerzos locales en los diferentes niveles de gobierno.

La planificación participativa implica que la participación es utilizada como una herramienta para alcanzar objetivos de desarrollo en determinado territorio, reconociendo la particularidad de cada contexto, asumiendo que cada territorio es

una construcción social y un *campo* atravesado por una lucha de poderes. A partir de estos conceptos, se define a la planificación participativa como *una interacción social de poder* a través de la cual, distintos **actores de un territorio** se articulan, llegan a consensos y toman decisiones democráticas relacionadas al manejo, redistribución y uso de sus *capitales* o *recursos*, definiendo **ejes estratégicos de desarrollo en base a su identidad cultural y social**.

Planificar participativamente implica que, a partir de la participación y mecanismos de Democracia Participativa, los actores de un territorio pueden modificar las reglas de su campo de juego. Planificar es preguntarse cómo construimos espacios democráticos en un territorio, cómo equilibramos poderes en miras a la superación de desigualdades sociales.

2.2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.2.1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL TERRITORIO

2.2.1.1. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

Pensadores clásicos como Tocqueville valoraban la “democracia por ser un sistema que permite la crítica”, cuyo objetivo es el de ampliar espacios, es su razón de ser, a

medida que se echa hacia atrás el límite de los derechos electorales. Recordemos que en el tercer capítulo hablamos del territorio como una construcción social, un campo de luchas de poder en donde hay reglas, jugadores o actores que compiten por ganar algo, que luchan por obtener aquello que es valioso o útil en su territorio. Cuando se habla de democracia, se alude a quién o quienes tienen el poder para tomar decisiones en determinados espacios. Por un lado, **la democracia representativa** delega el poder a una persona y/o unos pocos para que tome las decisiones que afectan a un colectivo y por otro lado la **democracia participativa**, contribuye a la inclusión de diversos actores sociales en la escena pública, en donde la ciudadanía es quien delibera y decide. La democracia participativa y la participación en general toman en cuenta las reglas que se dan en un territorio en donde existe una pluralidad de actores en donde unos tienen más recursos que otros (capital) y por lo tanto, las posibilidades de juego de los excluidos pueden verse seriamente restringidas (Ortiz, 2004). En adelante se toma como eje para el análisis, las teorías en torno a la Democracia Representativa y Participativa:

i) DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (HEGEMÓNICA)

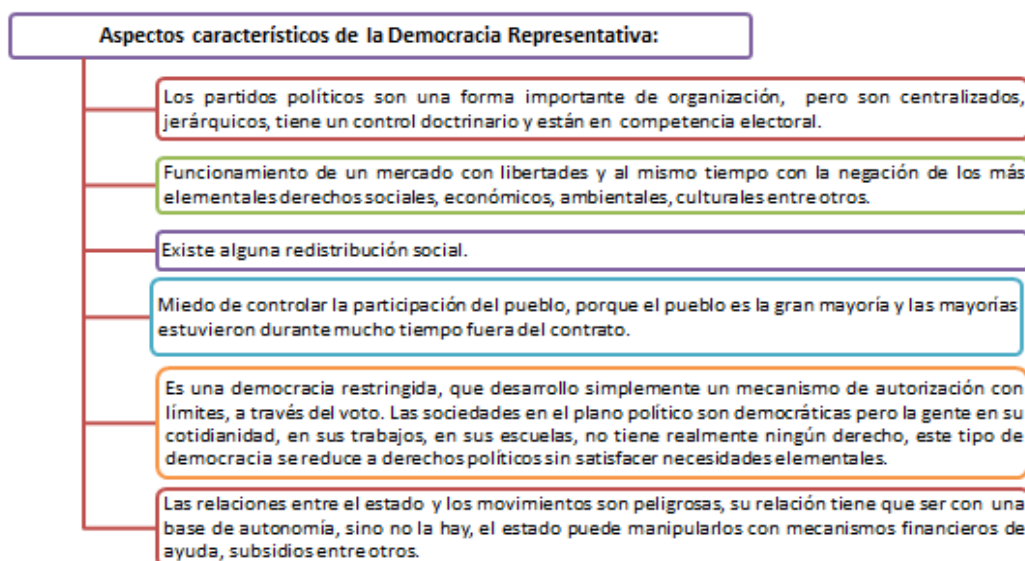
La Democracia Representativa se puede decir que es la democracia que todos

conocemos, en donde la ciudadanía elige a sus representantes en un proceso electoral y delega en ellos todos sus derechos, otorgándoles facultades para deliberar, decidir y ejecutar políticas o acciones que afectaran a toda la ciudadanía o grupo que le delegó la representación. La participación ciudadana se reduce al proceso electoral, al acto del voto, siendo el único momento en que la democracia representativa habilita la participación ciudadana, concluido el proceso electoral la potestad deliberativa, decisoria y de contralor es delegada en los representantes electos. Produciéndose dos actos paralelos: por un lado se alienta, y por otro se restringe la participación, ya que la ciudadanía es excluida del proceso deliberativo y decisorio de los actos de gobierno. Este tipo de democracia es el que se práctica en el país, aunque en el discurso se hable de una democracia participativa. Bajo esta perspectiva de representación, la toma de decisiones queda reducida a un conjunto de reglas que rigen el proceso electoral. Tomas Villasante, afirma que la “democracia de los partidos es el mejor invento hasta la fecha para sustituir a las dictaduras y autoritarismos, pero sigue siendo un sistema defensivo, de control, basado en la desconfianza y no en la creatividad social”. *En tanto que las*

democracias participativas “parten de muchos movimientos sociales, y algunos gobiernos locales, que han decidido ser más creativos socialmente y proponen formas más horizontales de tomar decisiones y gestionar los procesos”, (Villasante, 2010). No hay una estructura única, no hay un modelo, hay cambios bastante continuos.

Para Boaventura de Souza Santos (2003), la Democracia Representativa no es mala por sí misma, el problema fundamental ha sido, la creciente distancia que se ha generado entre representantes y representados. Los representantes elegidos no han sido capaces de responder a las demandas ciudadanas, el clientelismo y el autoritarismo se han convertido en características comunes. Lo que ha llevado, a una desconfianza creciente en la capacidad del Estado para mejorar las condiciones de la población. Giovanni Sartori, plantea algunas interrogantes alrededor de la democracia representativa: ¿El procedimiento de elecciones es el único para la delegación del poder? ¿El ejercicio del poder a través de la representación da cuenta de la diversidad social, cultural y política de la sociedad?, éstas y otras preguntas nos conducen al debate sobre Democracia Participativa.

Gráfico Nro. 3: Aspectos característicos de la Democracia Representativa

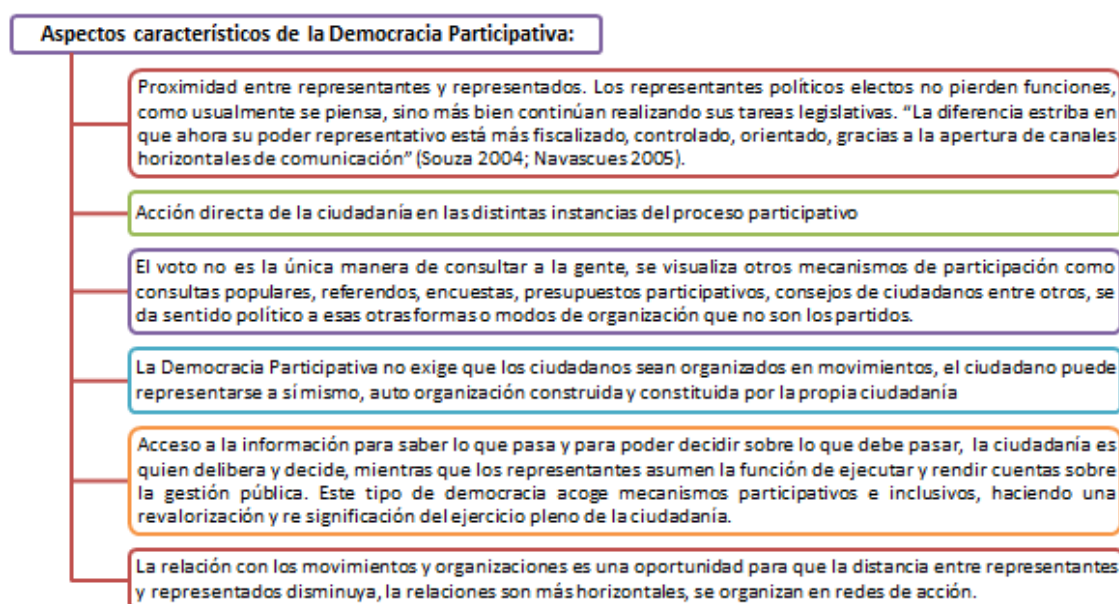


Elaboración: Propia, 2012

ii) DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (CONTRA HEGEMÓNICA)

Surge como respuesta a los fracasos de la Democracia Representativa, De Souza sostiene que “es un concepto que se ha desarrollado para politizar y dar sentido político a otras formas o modos de organización que no son los partidos. Los partidos son una forma importante de organización, pero existen otras formas asociativas que necesitan instalar sus agendas en la política pública”. Ambos tipos de democracia pueden ser articulados en base a una redistribución del poder, a los ciudadanos, reconociendo la particularidad de cada contexto y diversidad de las identidades y actores.

Gráfico Nro. 4: Aspectos característicos de la Democracia Participativa



Elaboración: Propia, 2012

De Souza, al igual que otros actores latinoamericanos sostienen que la democracia participativa obliga a pensar en la lógica colectiva y en procesos tanto individuales como grupales de decisión directa. Sin olvidar que la democracia participativa es una ampliación del sistema democrático formal y, en las sociedades complejas actuales, no se puede dar democracia participativa (directa) si no hay democracia formal representativa (pluripartidismo, elecciones libres, libertad de reunión y opinión,...). En un Estado o en una ciudad, no se puede plantear la democracia directa participativa como alternativa a la democracia representativa. Ambas son complementarias y necesarias.

2.2.1.2. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Los mecanismos de participación ciudadana responden a mecanismo de consulta, de deliberación y especialmente de democracia directa descritos en el marco legal de esta investigación; sin embargo para entender de mejor manera la temática, incluiremos únicamente aquellos que permiten algún grado de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Gráfico Nro. 5: Mecanismos de Participación Ciudadana



Elaboración: Propia, 2012

Más allá, de las posibilidades de enriquecer el proceso electoral los mecanismos de democracia directa pueden dividirse en tres grandes grupos: referéndum, asambleas, y algunos posibles usos de la tele democracia. Las potenciales y posibilidades que las redes informáticas ofrecen a la hora de incrementar el uso de mecanismos de democracia directa son enormes, pues algunas de las reflexiones sobre su posible impacto político han descrito escenarios futuros con una intensidad

participativa creciente, a través de consultas directas a los ciudadanos realizadas por medio de las redes electrónicas. Las experiencias informáticas aplicadas a la política pública, muestran avances significativos al hacer la administración más accesible al ciudadano como instrumentos para conocer la voluntad de la ciudadanía.

2.2.2. CIUDADANÍA

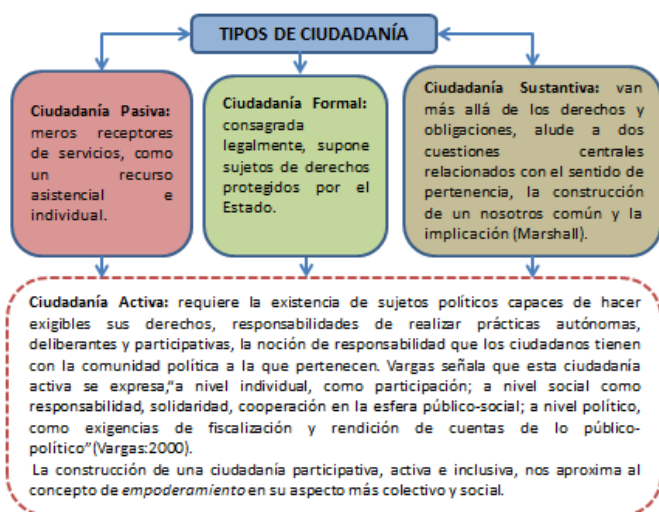
La Constitución en su Art. 6 establece que todos los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán del ejercicio de sus derechos¹² y obligaciones. Ese "conjunto de derechos", ha evolucionado, para lo cual Marshall distingue tres etapas: una "ciudadanía civil", vinculada a la libertad y los derechos de propiedad; una "ciudadanía política", ligada al derecho al voto y al derecho a la organización social, política; y, una "ciudadanía social", relacionada con los sistemas educativos y el Estado. Desde esta perspectiva **la ciudadanía, es un concepto dinámico, es una construcción social e histórica; y, por consiguiente, un proceso en permanente desarrollo y cambio.** Si analizamos detenidamente la noción de ciudadanía de Marshall, éste no solo se

circunscribe y se identifica con un conjunto de prácticas, demandas clásicas concretas, como el derecho a votar en las elecciones o gozar de la libertad de palabra, la igualdad ante la ley u otros beneficios otorgados por el poder público, sino que *"desde una perspectiva analítica más amplia, el concepto de ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué, al definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán abordados".* (Van Gusteren, cit. Por Jelin: 1993:25). La ciudadanía se relaciona directamente al lugar, al grupo al que se pertenece, generando de esta forma un vínculo político y, por tanto, jurídico que une a un individuo con la organización estatal, sea por nacimiento o por voluntad, como lo señala Jelin: ***"esta dimensión de la ciudadanía está anclada en la participación de la esfera pública"*** (Jelin: 1993:25). "Mirar la ciudadanía" implica dar cuenta de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, en un escenario donde se disputa derechos y responsabilidades de los actores, a estas *dimensiones, Jelin incluye el compromiso cívico, centrado en la participación activa en el proceso público (las responsabilidades de la ciudadanía) y los aspectos simbólicos y éticos, anclados en inclinaciones subjetivas que confieren un sentido de identidad y de pertenencia a una colectividad, un sentido de comunidad*

¹² Los derechos de la ciudadanía se encuentran tipificados de los arts. 10 al 83 de la constitución y comprenden entre otros, el derecho al Buen Vivir, al agua, alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social, derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, **derechos de participación**, derechos de libertad, derechos de la naturaleza, derechos de protección así como el derecho a elegir y ser elegido.

(Jelin,1996). Pero, la ciudadanía no se refiere solo a los asuntos del Estado, sino y sobre todo a los problemas cotidianos, la ciudadanía no lo dan los genes, por lo genes se es tan solo gente, la ciudadanía se conquista, se gana, se merece, se fundamenta en un compromiso de personas libres, entre personas libres, la ciudadanía comprendida desde una dimensión activa (reflexiona y decide), no se queda en la toma de decisiones, sino que lleva a cabo dinámicas de toma de conciencia. Algunos autores distinguen ciertos tipos de ciudadanía, sin embargo nuestro análisis se centrara en la ciudadanía activa.

Gráfico Nro. 6: Tipos de ciudadanía



Elaboración: Propia, 2012

Un requisito central de la ciudadanía activa es la autonomía, entendida como el “grado en que los sujetos se apropian y dirigen su vida, tal autonomía depende de procesos complejos para entender los sujetos individuales, la construcción de identidades

y el empoderamiento ¹³, ello implica reconocer contextos de poder y transformarlos por medio de la decisión y acción individual o colectiva” (Vargas, 2000). **La ciudadanía activa** precisa de la construcción de **sujetos autónomos con una actitud activa de control y vigilancia frente al estado** y otras esferas de la sociedad, generando un tipo de **identidad** en la que los ciudadanos se reconozcan y de la que se sientan parte integrante y activa de modo que podamos responder colectivamente a los retos que a todos nos afectan, es decir una ciudadanía activa como forma de **acción colectiva**¹⁴.

2.2.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.2.3.1. ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POR QUÉ ES IMPORTANTE?

En la década de los 90, la participación fue vista como una nueva forma de cooperación para el desarrollo a través de los programas y proyectos impulsados principalmente por organismos internacionales que adoptaron

¹³ La construcción de una ciudadanía activa e inclusiva, parte de un proceso de empoderamiento ciudadano que incide en los aspectos individuales y colectivos. El empoderamiento nos referencia a la adquisición de poder y autonomía, entonces decimos que se da un proceso de empoderamiento cuando la ciudadanía aumenta su capacidad de participación ciudadana directa y se produce crecimiento en la reflexión y pensamiento crítico, de auto organización, capacidad de decisión, y por tanto de elegir y de actuar, sea de forma individual como colectiva.

¹⁴ Hoy existe un nuevo jurídico que plantea nuevos desafíos a los gobiernos locales, para avanzar en políticas activas de transformación institucional y en la generación de cambios en las formas de relacionamiento con la sociedad en donde los ciudadanos dejan de ser simples observadores para convertirse en protagonistas de la gestión pública, en, ciudadanos plenos, activos, reflexivos, críticos y exigentes.

la participación como estrategia de acción e incluso en diversos casos la institucionalizaron como política oficial.

A tal punto, que la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debió ser incluida en los procesos de decisión, con anclajes profundos en necesidades que surgen de la realidad. Ello pone la discusión sobre la participación en un encuadre diferente al de décadas anteriores, en donde los mejores resultados de los modelos

participativos han sido analizados principalmente en el campo de los programas sociales, bajo la lógica del proyecto desde las percepciones y la cultura de los pobres. Bauman (2005), señala que “las palabras tienen significados pero algunas palabras producen además una sensación”, en la actualidad no existe una definición unánime, por tanto la descripción que a continuación se enuncia, delimita algunas referencias conceptuales acorde al objeto de esta investigación.

Gráfico Nro.7: Tipos de Participación.



Fuente: CEPAL, Pearse y Stiefel, Kaufman, Cunill Grau, Arzaluz S, Sánchez, María Laura Pagani y Alberich.
Elaboración: Propia, 2012

Según Rosa y Encina (2002) se pueden enumerar al menos tres acepciones de la participación ciudadana, la primera hace referencia al **ciudadano como usuario** que recibe un servicio y que ejerce su derecho al voto, hablamos de un ciudadano consumidor de los programas que las administraciones organizan. La segunda acepción, considera al **ciudadano una fuente de opinión**, en donde se recogen las inquietudes de la población sin que éstas sean decisorias en los procesos políticos. Y, un tercero, hace referencia a un cambio en los mecanismos de gobierno, que den cabida a los intereses de una amplia mayoría de la población. En definitiva, una participación que va más allá de lo meramente asistencial, informativo o consultivo, para alcanzar a una población que tiene el derecho de decidir sobre lo que le afecta en su vida en común. Ibáñez (1997:54); sostiene que el que se *“limita a decidir -a elegir una de las alternativas propuestas- está dominado por el que trazó estas alternativas”*. Ello, hace necesario integrar a la ciudadanía no solo en la toma de decisiones, sino en el desarrollo de los procesos, para que de este modo, logre interesarse/ilusionarse/formar parte/entable lazos de pertenencia hacia un colectivo o proceso ciudadano. Cuando se habla de participación ciudadana, nos referimos a una manera de ejercer el gobierno, **basado en actitudes políticas que tienen como medio y fin gobernar con los**

ciudadanos¹⁵ y no solo para los ciudadanos.

Gobernar con los ciudadanos, implica que estos pueden colaborar en la vida pública de su entorno, con la posibilidad de opinar, proponer y decidir, en donde la ciudadanía se convierte en agente político en una parte fundamental de la democracia. Los espacios para la participación no son neutrales, sino que **están configurados por relaciones de poder, que los rodean y penetran**, se confiere “el poder al pueblo en lugar de perpetuar las relaciones generadores de dependencia” (Mary Racelis:1994), de tal suerte que la participación alude a la transferencia de poder¹⁶ y capacidades para la toma de decisiones. Pero, la participación precisa de una “nueva política¹⁷ que incorpora las demandas y necesidades de los ciudadanos para dotar de viabilidad y eficacia a las administraciones públicas” (Alberich: 2004), de donde se despliegan dos factores importantes: **ser parte de algo y tomar parte en algo**, donde hay diferentes partes administración/administrados y dicha relación dependerá del poder que tenga cada

¹⁵ Gobernar para los ciudadanos significa percibirlos como receptores pasivos, esta categoría de ciudadanos emite su voto en las elecciones y deja su voluntad en manos de los políticos (democracia representativa).

¹⁶ La Participación Ciudadana en el ámbito público deriva de una contradicción, se plantea un Poder dado por el Estado, gobierno, administración pública y un no poder (ciudadanos) que quiere participar, “tomar parte” o ejercer algún aspecto de ese poder ya sea mediante la información, el control, la consulta entre otros.

¹⁷ Esta nueva política permite a los ciudadanos adquirir ciertos poderes: entre el poder de las administraciones públicas (políticos, administrativos y técnicos) y el poder de los ciudadanos).

parte, si el poder de unos es total y el de los otros casi nulo, la participación será difícil.

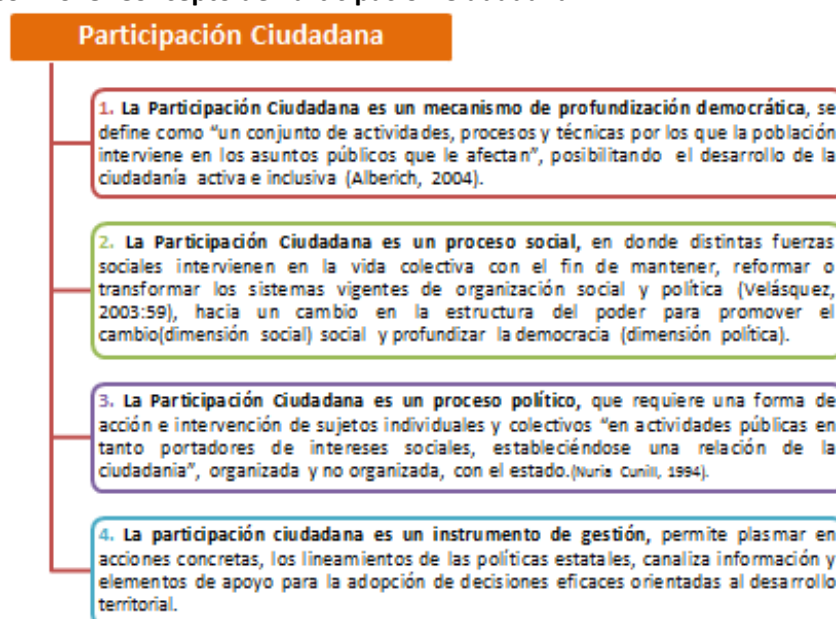
Sánchez (2000), al igual que Cunill Grau, reconocen que la participación en la actualidad es un término que admite variantes, siendo preferible hablar de “ideas de participación”, con la ventaja de que el concepto está en elaboración, abierto a cambios y nuevas formulaciones, por tanto implica: un proceso inclusivo y voluntario; constituido por varios momentos, en donde los sujetos involucrados se forman y forman otros conocimientos y destrezas que dependen de la experiencia participativa. En autor, concluye que la participación es una construcción social, sujeta a valores y circunstancias contextuales que surgen en un determinado momento.

De otro lado hay una discreta manipulación, cuando “el estado traslada sus responsabilidades (prestación de servicios) a la sociedad” (Pérez – Brito, 2004), haciendo que la ciudadanía se “transforme en fuente de consultas y recursos, para obtener el apoyo en la ejecución de programas gubernamentales a partir del aporte de mano de obra y/o recursos y solo circunstancialmente abre canales de comunicación para comprender sus demandas y opiniones para resolverlas”

(Ugalde, 1987). De esta manera, se entiende a la participación como un **problema específico de colaboración y no como una cuestión relacionada con la configuración del poder y la forma de compartirlo en el momento de la toma de decisiones**. Así, la ciudadanía mantiene una relación de dependencia con el estado, en cuanto a la provisión de recursos y servicios marcando el límite en el alcance de las transformaciones sociales y el impacto de la participación en la esfera institucional, sustento que tiene validez cuando Boiser (1997:5), afirma que la verdadera participación radica “en la matriz cultural del grupo o de la comunidad que jamás puede ser impuesta desde arriba, algunos intentos conocidos por hacerlo, terminaron en un fracaso rotundo”.

Hasta aquí nos hemos remitido a diferentes autores para demostrar que la participación ciudadana no tienen un sentido unívoco y no constituye un debate acabado, teniendo en cuenta las distintas definiciones y percepciones sobre el término de participación es importante aclarar que en esta investigación nos referiremos a la participación ciudadana como: 1. Mecanismo de Profundización democrática; 2. Proceso social; 3. Proceso Político; y, 4. Instrumento de gestión.

Gráfico Nro. 8: Concepto de Participación Ciudadana



Fuente: Alberich, 2004; Villasante, 2011; Nuria Cunill, 1994; Velásquez, 2003:59 y Gómez Orea, 2010.

Elaboración: Propia, 2012

La **dimensión social** de la que se habla, enfatiza la participación ciudadana como una forma de intervenir en los asuntos públicos y como una acción colectiva que supone cambios significativos en las relaciones y distribuciones del poder. Y, la **dimensión política** permite a la población ejercer su ciudadanía y “constituirse en sujeto de su propio desarrollo, para cambiar la distribución del poder en la sociedad y como un rechazo al verticalismo del estado” (CEPAL, 1985:5).

2.2.3.2. PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

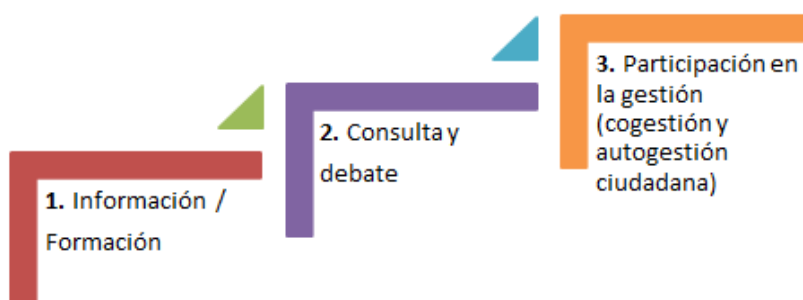
Los procesos participativos precisan de ***principios orientadores básicos***, adicionalmente la creatividad y la intuición de quien/es dirigen el proceso permitirá mejores resultados. La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública establece los siguientes principios como la ***constitucionalización***, el derecho de participación ciudadana en la gestión pública; ***igualdad***, como derecho de cada ciudadano y ciudadana; ***autonomía*** total de los actores sociales; ***gratuidad***: para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer su derecho de participación; ***institucionalización***, de espacios y mecanismos de participación informal y espontánea; ***corresponsabilidad social***; ***respeto a la diversidad y no discriminación*** y ***adecuación tecnológica***, universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación de los ciudadanos.

A pesar de que ya fueron mencionados dentro del marco legal de este documento para comparativamente reflexionar, se ha mencionado dos principios que son fundamentales, si consideramos que desde “La Carta Iberoamericana”, la participación ciudadana debe “institucionalizar espacios y mecanismos de participación **informal y espontánea**” aseveración que merece una profunda reflexión porque la legalidad y legitimidad de la participación estaría bajo el control y poder del estado. No obstante se rescata el principio de universalización de tecnologías de información y comunicación.

2.2.3.3. NIVELES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Numerosos autores, han planteado algunos esquemas para diferenciar los niveles de participación, resaltaremos ciertos modelos para finalmente adoptar un esquema aplicable a nuestra vivencia cotidiana. Alberich, habla de tres niveles, que no son cerrados y pueden ir superponiéndose, dependiendo de la claridad de los objetivos y el orden de los procesos:

Gráfico Nro. 9: Escalera de la Participación Ciudadana



Fuente: Alberich (1994, 2004)
Elaboración: Propia, 2012

<p>1. Información y Formación: información sobre la actuación pública, si la información no es entendida no sirve por lo que se requiere una formación previa. La información/formación no es neutra: depende de quien la realice y con qué fines puede ser más o menos objetiva, dirigida o manipulada.</p>
<p>2. Consulta, debate y deliberación, los ciudadanos dan su opinión, y realizan sugerencias, abriéndose una fase de diálogo entre la administración y ciudadanía. El debate, la consulta, se deben dar, antes de la toma de decisiones, permitiendo "participar en la planificación de la participación", sin perder de vista que no todos pueden participar en todo, hay que diferenciar ámbitos. La deliberación, entiende la posición de los otros, creando condiciones de respeto, confianza y compromisos. La aplicación de estos niveles, permite llegar a "<i>propuestas de consenso</i>".</p>
<p>3. Participar en la gestión, implica la toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una colectividad. .</p>

Tomas Villasante (2011), plantea no una escalera de participación sino diversas “escaleras de participación”, dependiendo de la fase de intervención en la planificación Participativa, intentando superar las confusiones habituales.

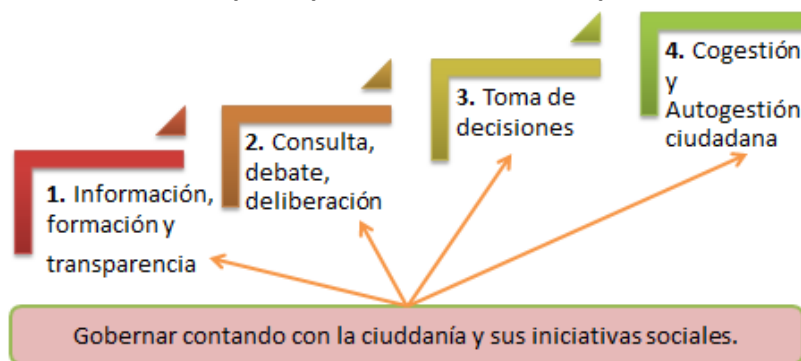
Gráfico Nro. 10: Modelo Avanzado de un proceso participativo



Fuente: Tomas Villasante, 2011
 Elaboración: Propia, 2012

Partiendo de este modelo avanzado propuesto por Villasante, se entiende que nuestro país se encuentra en el segundo peldaño que es la participación ciudadana, con ligeras deficiencias para dotar a la ciudadanía de información. Bajo esta lógica, las metodologías participativas recogen las primeras iniciativas de los conjuntos sociales, conducen su debate y puesta en marcha, facilitando la cogestión y autogestión con los gobiernos locales. La Gobernanza que alimenta este modelo, se refiere a la toma de decisiones, por parte de los actores involucrados, incluyendo a quienes ocupan posiciones formales de poder, para gobernar contando con la sociedad y sus iniciativas, que surgen desde la vida cotidiana, con impacto sobre las normas y estructuras que determinan dónde, cómo trabajan y viven; dicho sencillamente “la gobernanza es la adopción de decisiones”, (Instituto de Gobernabilidad, 2009). En base a ello, y a las experiencias sucedidas se plantea un esquema de los niveles de participación para la “construcción del poder ciudadano” diferenciando los niveles, instancias, mecanismos, procedimientos e instrumentos de participación ciudadana de los G.A.D, sintetizados en el siguiente esquema¹⁸:

Gráfico Nro. 11: Niveles de participación ciudadana a adoptar en esta investigación



Fuente: Mixtura Alberich, Tomas Villasante.
 Elaboración: Propia, 2012

¹⁸ El primero, segundo y cuarto nivel de participación que se adopta para el desarrollo de esta investigación, se explica bajo el gráfico Nro.9; quedando pendiente el punto tres referido a:

3. La toma de decisiones: los sujetos individuales y colectivos tienen la capacidad real y efectiva para tomar sus propias decisiones, sobre asuntos que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad...”, (Gyarmati, 1992).

2.2.3.4. VENTAJAS Y DIFICULTADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

A partir de las teorías y experiencias de procesos de participación ciudadana ocurridas en Latinoamérica y específicamente en el país en los procesos de democratización, participación ciudadana y descentralización, Hilda Herzer y Pedro Pérez advierten que tales experiencias “sólo ocurren en circunstancias excepcionales” y con frecuencia son “transitorios”¹⁹; en este contexto se detallan algunas ventajas y dificultades de la participación ciudadana:

i) VENTAJAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

✓ Mejora la percepción de la ciudadanía respecto de los procesos de planificación
✓ Creación de un proceso de aprendizaje admitido por la ciudadanía, porque se dio la ruptura de las dinámicas de enfrentamiento, en los procesos establecieron causas, medios y los canales de participación, donde el ciudadano sabe cómo, en qué, y para qué puede participar, la respuesta ciudadana sorprende por su cantidad y su calidad.
✓ Es proactiva, de tal forma que los ciudadanos tomen actitudes de liderazgo y adopten iniciativas en concordancia con sus respectivos intereses y necesidades, genera sentimientos de pertenencia de la ciudadanía.
✓ Responsabilidad compartida de los actores, ciudadanía – estado, legitimando los órganos de poder, al ser respaldados por la ciudadanía.
✓ Posibilita cambios sociales profundos.
✓ Posibilita una actitud abierta y de una aptitud que lleve a los responsables que acompañan el proceso a escuchar las distintas, diferentes, divergentes concepciones que aportan los actores socio-territoriales.
✓ Garantiza la horizontalidad y equidad entre la ciudadanía
✓ Aumenta la transparencia y confianza garantizando que la información resulte idónea, suficiente y oportuna a los sujetos individuales y/o colectivos.
✓ Fomenta el cambio social que debe ser en fin último de todo proceso participativo
✓ Expresa acciones colectivas desplegadas por sujetos sociales que refleja relaciones sociales y de poder cambiantes entre la sociedad configurada de una determinada manera en su contexto y en sus momentos, al mismo tiempo el estado se modifica, transformando la materialidad de los actores territoriales que condicionan su conciencia y su cultura.
✓ Permite plantear objetivos comunes entre la ciudadanía organizada y no organizada, generando redes de asociatividad entre los diferentes colectivos que pueden tener intereses comunes.
✓ Genera conocimientos acerca de temas relacionados con la participación ciudadana (comunicación, participación del grupo, herramienta y creación de estrategias para alcanzar de forma creativa objetivos), así como la temática o trasfondo del proceso.

ii) DIFICULTADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

✓ La participación ciudadana puede estar obstaculizada por la falta de voluntad política entre los responsables políticos.
✓ El requisito más importante y decisivo en el proceso participativo es la “voluntad política de compartir partes de su poder con sus constituyentes”.

¹⁹ Ecuador se encuentra en una fase de transición, pues determinados procesos de participación ciudadana se han desarrollado en algunas localidades de país incluso antes del nuevo marco legal vigente.

✓ El predominio de la cultura organizacional formal privilegia la ciudadanía organizada, dejando de lado ciudadanía no organizada y el derecho de la participación a ser universal.
✓ La tendencia a la manipulación del sujeto individual/ colectivo, es el clientelismo, en donde a pesar de promesas de participación ciudadana para ganar apoyos temporarios la realidad es una débil participación real. En el intento por manipular se relega a los líderes auténticos de la comunidad y se impide que surjan líderes genuinos, apuntando a crear “líderes sin criterio, sin capacidad reflexiva” fáciles de manipular.
✓ Suponer que existe escasa tendencia ciudadana a participar, cuando las experiencias sucedidas muestran que lo que se percibe como falta de ganas o dejadez es más bien falta de medios y disponibilidades para poder ejercer una participación activa y real, que permita aprender a participar.
✓ Una resistencia a la participación es la de cuestionarla en términos de costos y tiempo, bajo una eficiencia cortoplacista.
✓ Disyunción o ruptura entre los agentes participantes o grupos, intereses y motivaciones, conocimientos y experiencias.
✓ Brecha entre el discurso y la práctica, la convocatoria a la participación se ha convertido en un lugar común entre dirigentes, líderes, políticos, gerentes y administradores
✓ Vigilar los procesos de pseudoparticipación, cuando se invita a consulta sobre decisiones ya tomadas o cuando el discurso es meramente formal.
✓ Esclarecimiento desde el principio, de las percepciones políticas y administrativas respecto al valor de la participación ciudadana. Desde el ámbito político: ¿se ve el proceso como un recorte de sus competencias y de su liderazgo político? Y desde el ámbito de los recursos técnicos, ¿se entiende la participación como un proceso que dificulta su trabajo?
✓ Existe una asimetría entre dos grupos de ciudadanos: unos activos, exigentes y comprometidos frente a un grupo que tiende al desinterés provocado por una imagen negativa que los ciudadanos tienen de sus gobiernos y administraciones locales y el poco o nulo tiempo que los políticos y técnicos ponen a disposición de los ciudadanos, los G.A.D. son vistos como entidades complicadas y de difícil acceso.
✓ Al institucionalizar y hacer oficial la participación ciudadana se corre el riesgo de que se entorpezca la dinámica natural del proceso mediante la creación de un complicado aparato burocrático.
✓ La participación ciudadana puede ser manejada como un arma política a merced de los intereses puntuales y partidistas de los diferentes bandos.

Del análisis de las ventajas y dificultades, resaltan tres líneas de acción que deben coordinarse como condiciones previas para iniciar procesos de participación ciudadana:

a) Por parte de los ciudadanos y sus organizaciones: garantizar el querer participar, el poder participar y el saber participar.

b) Por parte de las instancias políticas y administrativas: medir el alcance de la gobernanza del G.A.D; determinar el nivel de participación al cual se van a incorporar los participantes y la posición del político responsable del alcance de la participación.

Articular las necesidades colectivas y grupales, mediante la combinación e integración de saberes complementarios y convergentes como: un **saber técnico** que posibilita la ejecución del PDOT; un **saber político** que divisa y determina las direcciones que se han de tomar para afrontar los problemas de cara al futuro; un **saber cotidiano**, que surge de la experiencia y reflexión; y, un **saber experto**, profesionalización y especialización.

c) Asesoramiento/ mediación / acompañamiento externo al proceso de participación: que sepa gestionar las dinámicas que aparecen durante el proceso de participación.

2.2.3.5. ¿PARA QUÉ PARTICIPA LA CIUDADANÍA?

La aplicación de la deliberación, planificación, cogestión y corresponsabilidad busca generar y/o habilitar espacios para la discusión y búsqueda de criterios para la planificación pública, que en esencia es en donde participa la ciudadanía. El debate se fundamenta sobre criterios públicos, bajo un entendimiento que parte de bases consensuadas entre los criterios técnicos y comunitarios, en este proceso se consolidan una serie de ideas, que distinguen métodos que impulsan un proceso deliberativo y otros que se quedan en la mera consulta a la ciudadanía. Los procesos consultivos se fundamentan en la participación pasiva de

los consultados, a los cuales se transmite información, con un limitado campo de actuación, en lo que respecta a la aportación de opiniones y preferencias. No hay proyecto colectivo sin deliberación pública, se delibera para reducir el ámbito de la decisión democrática, fomentando la diversidad y al mismo tiempo fomentando la cohesión. La deliberación precisa producir sinergias y capacidad de conducción necesaria para la preparación y ejecución de un proyecto colectivo que no nace de un lugar, sino de una red que va integrando distintas visiones y opciones.

Los procesos deliberativos están estructurados sobre variables interconectadas como:

- * Información fundamentada en el traspaso de conocimiento, formación por parte de la administración (representantes políticos y técnicos) a los sujetos individuales y colectivos, como una estrategia de acercamiento del conocimiento especializado y técnico al ciudadano.

- * El establecimiento de espacios y canales de comunicación que impulsan la construcción colectiva, así como reglas de debate que fomentan la reflexión. La deliberación se vale de discusiones dinámicas de carácter vertical y horizontal, se recogen aportaciones y se puede llegar a tomar decisiones. Este tipo de relaciones

horizontales, con grado de responsabilidad compartida podemos encontrarla:

1. Implicación parcial en el poder de decisión de la ciudadanía, el proceso deliberativo no sólo conduce a consensos y acuerdos sobre el bien común, sino que se plasman en decisiones ejecutivas a partir de un compromiso institucional.
2. Toma de decisión y gestión conjunta, a partir de la elaboración de políticas públicas conjuntas (corresponsabilidad) que se compaginan con la vigilancia y seguimiento de las decisiones tomadas; y.
3. Relaciones de cogestión de la acción pública y las políticas acordadas.

Lo descrito, advierte que la participación puede dividirse en **consultiva**²⁰ como expresión de opiniones respecto a alguna decisión, que puede ser tomada en cuenta o no; y, **resolutiva** que tiene un carácter vinculante u obligante para el nivel de gobierno.

2.2.3.6. ¿DÓNDE PARTICIPA LA CIUDADANÍA?

Sin duda el ámbito de lo local es el entorno ideal para desarrollar procesos participativos

²⁰ La consulta es una actitud para la participación, e inclusive una manera distinta de percibir y abordar la realidad, también es un método que permite la maximización de la sinergia colectiva. La Consulta requiere de una poderosa retroalimentación en la organización consultiva entre transformación individual y transformación colectiva; la mejora y esfuerzo de los miembros, beneficia al conjunto y a sus partes, es una relación recursiva o círculo virtuoso (transformación individual / organización consultiva / transformación colectiva).

ya que se pueden crear espacios de encuentro, los nuevos espacios paradigmáticos de la contemporaneidad, comunicación han alcanzado algunos avances sin embargo hay dificultades, el medio en el que nos desenvolvemos, se ha convertido en un “espacio en el que nos enteramos de todo o casi todo –la sociedad de la información-, pero, donde no nos reconocemos, y no somos reconocidos; son los *espacios del anonimato*” (Augé, 1998). Por el contrario, un proceso de participación requiere la creación de espacios de encuentro, con personas que puedan actuar como referente y como nexo de unión entre los protagonistas del proceso. En la era de la información y de la globalización surgen entre los ciudadanos tendencias hacia lo local, hacia lo próximo. Bajo esta tendencia, las personas encuentran cierto enraizamiento, desde donde abordar lo universal, un espacio concreto, desde donde contemplar y afrontar la sociedad abierta, sin límites ni fronteras. Estos espacios de tiempo son esencialmente prudentes y cautelosos, y su finalidad es la de constatar que la participación ciudadana trascenderá los vaivenes políticos y los periodos electorales que posiblemente conlleven cambios en la distribución del poder para establecerse como estructura y metodología, como estilo de un determinado nivel de gobierno.

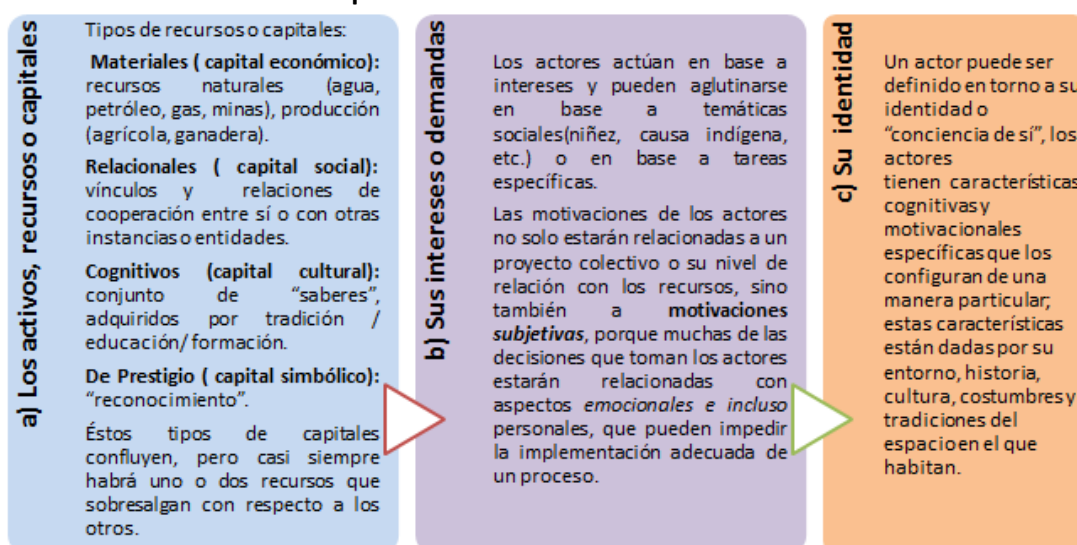
2.2.3.7. ¿QUIÉN(ES) PARTICIPAN?

2.2.3.7.1. ACTORES

Para conocer quién o quiénes deben de participar, es necesario analizar lo que comprendemos como “actores” e “instituciones”, y el rol que estos deben tener para el desarrollo territorial, considerando que a planificación participativa como una interacción social de poder a través de la cual, distintos actores de un territorio se articulan, llegan a consensos y toman decisiones democráticas relacionadas al manejo, redistribución y uso de sus capitales o recursos, definiendo ejes estratégicos de desarrollo en base a su identidad cultural y social, fortaleciendo así su autonomía y capacidad de autogestión.

Cuando se habla de “actores sociales”, se alude a los agentes, individuales o colectivos, involucrados en un territorio, los actores pueden ser instituciones públicas o privadas, organizaciones, movimientos sociales, líderes de un determinado sector, actores individuales entre otros, bajo esos parámetros todos los habitantes de un territorio podrían ser considerados *actores*, a partir de ello los actores son “entidades individuales o colectivas de un territorio que interactúan entre sí con el fin de obtener y mantener determinados recursos o capitales de distinto tipo” (FLACSO, 2012). **En un proceso de planificación, se debe conocer cuáles son los capitales del territorio y en función de esto, qué actores están involucrados y cómo interactúan.** Siendo útil distinguir entre actores primarios y secundarios, dependiendo de su relación con los recursos que se ponen en juego. A partir de eso se puede establecer su nivel de involucramiento y los elementos que permiten caracterizar los actores en los procesos de planificación.

Gráfico Nro. 12. Elementos que caracterizan los actores territoriales



Fuente: Alejandra Espinosa A, (Programa de estudios del desarrollo y el territorio, FLACSO: 2012)

Elaboración: Propia, 2012

Visualizadas estas características se puede, reconocer y analizar los actores de un territorio, mediante la identificación de los activos, capitales o recursos existentes en el territorio, se definen los actores entran en el “juego”; solo una vez reconocidos estos elementos, se puede iniciar un proceso de Planificación Participativa.

Otro tipo de distinción corresponde a los actores primarios y secundarios (Tapia, 2004).

i) Actores primarios o “partes” primarias

* Actores **afectados directamente** por una decisión relacionada con el recurso o capital.

* Actores **responsables de tomar decisiones** relevantes relacionadas con el recurso o capital.

* Actores con capacidad para bloquear o asegurar acciones relacionadas al recurso o capital.

ii) Actores secundarios o “partes” secundarias

* Actores que ven **afectados sus intereses indirectamente**, positiva o negativamente.

* Quienes están **aliados** a las partes **principales**.

2.2.3.7.2. INSTITUCIONES

A partir de los procesos de descentralización cuando se visibiliza el protagonismo de la institucionalidad en el territorio y la transferencia de poderes tanto políticos como fiscales y administrativos desde el

gobierno central hacia los gobiernos locales abre la posibilidad de acercar a los ciudadanos a la toma de decisiones, a través de la redistribución del poder entre los niveles de gobierno y la sociedad. En ese contexto, cobra peso la presencia de instituciones públicas y privadas, articuladas entre sí, permitiendo crear dinamismos y sinergias en miras a la superación de desigualdades y desequilibrios en los territorios.

En términos generales, la “institución” es una organización concreta, la cual funciona en base a un conjunto de reglas y normas para mantener un orden y lograr uno o varios objetivos; que permiten el funcionamiento y la continuidad del orden social (institución de la educación, la salud, la defensa, un partido político entre otros). El orden de cada una de estas instituciones está reglamentado por lo jurídico (normas y reglas), a partir de lo cual se genera la organización (Kaes, 2004). Bajo esta óptica, las instituciones generan relaciones de poder y jerarquías. El sociólogo Goffman (1961), sostiene que toda institución tiene una vertiente autoritaria, ejerce presión sobre los individuos que la componen, y la “institución asigna a cada persona una tarea parcial y única, pudiendo llegar a poner reglas para todo” (Kaes, 2004). A partir de ello, se plantea analizar las siguientes distinciones.

i) Instituciones formales vs. informales

Gráfico Nro. 13: Características de las instituciones formales e informales

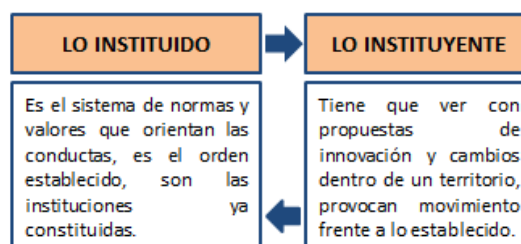
Instituciones Formales	Instituciones Informales
Aquellas instituciones cuyos reglamentos, leyes, normas están generalmente plasmados por escrito, son públicas y se encuentran dentro del marco de la legalidad (el propio estado, ministerios, G.A.D. universidades, hospitales entre otros).	Cuando las reglas que la sostienen son creadas, comunicadas y establecidas por medios extra oficiales o producidos por efectos de costumbres y tradiciones.
Ambas definen normas de comportamiento social, códigos de conducta y acuerdos.	

Fuente: Alejandra Espinosa A. (Programa de estudios del desarrollo y el territorio, FLACSO)
Elaboración: Propia, 2012

Cuando nos acercamos a un territorio para promover un proceso de planificación es importante considerar este tipo de reglas tanto explícitas (formales) como implícitas (informales).

ii) Lo instituido vs. lo instituyente

Gráfico Nro. 14: Características de las instituciones instituidas e instituyentes



Fuente: Alejandra Espinosa A. (Programa de estudios del desarrollo y el territorio, FLACSO)
Elaboración: Propia, 2012

Después de analizar los actores y las instituciones, es preciso mencionar algunos criterios para determinar y conocer quiénes participan en un determinado proceso, con su respectivo indicador:

1. QUIENES PARTICIPAN	
CRITERIO	INDICADOR
a) Cantidad de participantes: en función de los objetivos y a la población de referencia a la que se orienta el proceso.	a.1. Porcentaje de participantes en relación a la población de referencia , a la que va dirigida el proceso: Número de participantes sobre la población de referencia (en tanto por cien)
	a.2. Porcentaje de actores organizados y no organizados sobre el total de referencia: Número de actores organizados sobre el total de actores de referencia (en tanto por cien).
	a.3. Porcentaje de asistentes en relación a los participantes seleccionados ²¹ : Número de asistentes sobre los participantes seleccionados (en tanto por cien).
b) Diversidad: calidad democrática a través de la incorporación de los distintos grupos sociales y los distintos intereses están representados en el proceso, también hay que visualizar la participación de los actores organizados evaluando la diversidad de las asociaciones participantes respecto a las presentes en el territorio, centrando la atención en la participación de aquellos	b.1. Comparativo del porcentaje de participantes de los colectivos respecto del porcentaje de los colectivos de la sociedad de referencia.
	b.2. Índice de diversidad: para evaluar el grado de diversidad entre los participantes de un proceso de forma agregada, en forma de índice ²² .
	b.3. Tipos de actores colectivos e instituciones participantes del proceso (vecinales, empresariales, sindicales, culturales, deportivas, políticas).

²¹ Indicador útil para procesos cerrados (el número de participantes es restringido y estos son seleccionados). En estos procesos los participantes pueden ser organizados, no organizados o una combinación de ambos tipos; así, como también para mostrar el grado en que los participantes seleccionados participan efectivamente del proceso.

²² Por ejemplo, tomamos tres colectivos (mujeres, jóvenes e inmigrantes) y agregamos su presencia o ausencia en el proceso.

actores especialmente relevantes para la temática sometida a participación.	b.4. Identificación de actores e instituciones relevantes: identificar si entre los participantes falta algún actor relevante o clave para el proceso participativo en sus diferentes etapas.
c) Representatividad de los participantes: un criterio de calidad democrática consiste en garantizar que estos representantes sean realmente portadores de un discurso colectivo ²³ , este es un criterio únicamente aplicable a aquellos procesos en los que se tiene en cuenta, de forma parcial o absoluta, la participación de actores organizados.	<p>c.1. Facilidades para el flujo de información entre los representantes y los representados: Análisis de la planificación del proceso (sesiones y cronograma) viendo si este prevé que los representantes de las organizaciones pueden trasladar la información a la organización, generando un debate interno para volver al proceso con las aportaciones de la organización.</p> <p>c.2. Elección de los representantes: porcentaje de organizaciones que han escogido en asamblea a su representante para el proceso.</p> <p>c.3. Fidelidad del discurso de los representantes al discurso de la organización: analizar hasta qué punto los discursos de los representantes son fieles a los discursos de sus respectivas organizaciones²⁴.</p>
d) Grado de apertura del proceso: Los procesos participativos pueden ser abiertos a toda la ciudadanía o restringidos. En principio, abrir los procesos al mayor número de colectivos y ciudadanía mejorará su calidad democrática; tomando como referencia la población a quien se dirige el proceso. En algunos casos para dar operatividad en el desarrollo del proceso estará plenamente justificada la restricción en la participación: por la temática tratada, por el público destinatario, por el mecanismo de participación utilizado.	<p>d.1. Grado de apertura del proceso, identificar si el proceso es:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Abierto: todas las sesiones son abiertas a toda la ciudadanía (a la que se dirige el proceso) 2. Mixto: hay sesiones abiertas y sesiones restringidas 3. Cerrado: todas las sesiones de participación son restringidas a una selección de participantes <p>d.2. Grado de apertura de los espacios de decisión: identificar si los espacios de decisión son restringidos a una selección de participantes o abiertos a toda la ciudadanía a la que se dirige el proceso.</p>

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Elaboración: Propia, 2012

2.2.3.8. ¿SOBRE QUÉ SE PARTICIPA?

En principio, los proyectos sometidos a participación ciudadana salen del gobierno local con algún tipo de restricción o acotación, a la que tendremos que referirnos si se decide emprender un proceso participativo tales como: presupuestos limitados, limitaciones de carácter técnico, legal o competencial en relación a otros niveles de gobierno de los GAD u otras restricciones del entorno territorial. Como mínimo, conviene que todos los condicionantes estén claros de partida, en otras palabras “desconfiemos de los proyectos participativos que se presentan como una página en blanco, porque generan falsas expectativas y terminan creando frustraciones” (Fundación Kaleidos, 2008:33). Dentro del ámbito competencial, no solo es necesario tener presente las competencias establecidas para cada nivel de gobierno de los GAD, sino también hacer hincapié en las **competencias ciudadanas**, que para hacerse efectivas hay que hacerlas de manera colectiva a

²³Las garantías de que los representantes son portadores de un discurso colectivo vienen dadas por tres tipos de elementos: los relativos al proceso, los relativos a la organización y los relativos a las personas que ejercen de representantes.

²⁴ Este indicador es aplicable sólo cuando las organizaciones han desarrollado un debate interno en relación al proceso.

través del “seguimiento y control de las actuaciones públicas y del funcionamiento de los servicios públicos, de la discusión y elaboración de las políticas y programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de la sociedad...” (Fernando Pintado, 2000: 27).

Cuando se habla “sobre que se participa”, se considera los aspectos, ámbitos, contenidos, programas o políticas de la acción de gobiernos, teniendo presente la calidad y las condiciones de vida de la gente. Nos referimos a un proceso participativo que trabaja sobre la vinculación con la acción del gobierno, es decir la coherencia y articulación horizontal con otros proyectos de la unidad territorial en análisis (planes ambientales, educativos, económicos o presupuestos participativos), pero también a distintas escalas (proyectos globales, proyectos sectoriales, planes especiales entre otros). Sin embargo, a veces surgen inconvenientes por la presencia de proyectos globales y las contradicciones entre unos y otros; esta situación lleva en ocasiones, a invitar a la ciudadanía para participar sobre asuntos en los que ya se ha pedido su opinión. La falta de integración de estos procesos genera una sensación de ineficiencia que la ciudadanía percibe con claridad porque sufre la lógica departamental de la organización administrativa local²⁵.

2. ¿SOBRE QUE SE PARTICIPA?	
CRITERIO	INDICADOR
a) Relevancia: aplicada a aspectos relevantes de un determinado territorio, en donde los procesos participativos podrán contribuir a la eficacia de las políticas públicas cuando traten temas relevantes para la ciudadanía.	a1. Agenda política, identificar si el tema sometido a participación forma parte de la agenda política de la administración del GAD.
	a2. Temas sometidos a participación: capta la percepción de los participantes, que probablemente son las que estén interesadas en la materia. La información puede obtenerse, si previamente se ha llevado a cabo una diagnosis participativa en donde se identificó los principales problemas del GAD.
b) Capacidad de intervención de la administración local: debe ser de impacto, de no ser así, el GAD requerirá de la complicidad de administraciones provinciales o nacionales para ejecutar los resultados.	Competencia de intervención en la materia: identificar si el tema sometido a participación es o no competencia del GAD.

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Elaboración: Propia, 2012

2.2.3.9. ¿CÓMO SE PARTICIPA?

El interés de analizar cómo se participa, se relaciona con los niveles que asume la participación (informativa, consultiva, decisoria y cogestión), considerando que cuando se desarrollen procesos de intervención en la toma de decisiones y de cogestión se produce un verdadero proceso

²⁵Mientras los departamentos o unidades de las administraciones locales trabajen de manera aislada, las personas llamadas a participar tendrán la sensación de estar perdiendo el tiempo, “porque esta pregunta ya la han contestado antes” y con mucha suerte tuvieron una respuesta satisfactoria.

participativo, una “participación real”. Alayón (1998) sostiene, que la participación “puede conducir indistintamente a la integración o al cambio social”, según sea el encuadre teórico que orienta su acción, visto así la dificultad no radica en que la ciudadanía se organice y participe, lo que varía es a que niveles y como participa en cada uno de esos niveles o grados, bajo esta mirada la participación puede ser convocada para convalidar, tanto para cuestionar un cambio en la estructura del poder desde una dimensión social (cambio social) y dimensión política (profundizar en la democracia). **La participación ciudadana exige estructuras de carácter político y social, que la posibiliten de estrategias de participación, que la garanticen y de un equipo de cambio que gestione las interacciones, los conflictos y las aportaciones de los diversos grupos y personas.**

La Participación Ciudadana como proceso vinculante, está ligado intrínsecamente a todas las fases de un determinado proceso de participación, que se hace efectivo en su credibilidad y eficiencia, sin perder de vista la diferencia entre un proceso consultivo, y otro de carácter deliberativo, así como tampoco los acuerdos y compromisos entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía, reflejados usualmente en actas compromisos, declaraciones vinculantes, acuerdos, convenios, entre otros. El carácter vinculante del proceso, considera el control que ejercen los sujetos individuales y colectivos por medio de comisiones de representantes con funciones de auditores, foros y asambleas de rendición de cuentas, incidiendo en la transparencia de la gestión de los asuntos públicos. En definitiva, lo que se busca es información continua del proceso y de las decisiones adoptadas. Los resultados abarcan todas las implicaciones del proceso, que en conjunto debe ser compartidas y evaluadas de forma permanente, facilitando la reorganización de aquellas partes mal orientadas, así como el seguimiento a la metodología, aquí es pertinente introducir las metodologías de Investigación Acción Participativa, la comunicación directa y continua con sujetos individuales y colectivos, basada en la devolución de conclusiones y resultados, como parte del reforzamiento del proceso.

3. ¿CÓMO SE PARTICIPA?	
CRITERIO	INDICADOR
a) Diagnósis participativa: conocer el estado de la cuestión sobre aquello en lo que se participa, a partir de una diagnósis participativa que establezca los principales problemas y temas de debate.	a1. Analizar el grado de participación en la elaboración de la diagnósis.
b) Capacidad de propuesta, para ampliar los derechos ciudadanos,	b1. Identificar si el proceso contempla o no la posibilidad de hacer propuestas y a qué nivel, se

debiendo analizarse si el proceso contempla, la posibilidad de propuestas.	puede hacer un análisis del proceso o evaluar mediante la percepción de los participantes en el proceso, a través de un cuestionario o de un taller de evaluación.
c) Grado o niveles de participación: elementos condicionantes de la calidad democrática de un proceso participativo que permiten ampliar los derechos y responsabilidades ciudadanas.	c1. Analizar cualitativamente el grado y/o grados de participación del conjunto a lo largo del proceso (si ha habido información, si ha habido deliberación, entre otros).
d) Calidad de la información: ofrecer a los participantes toda la información necesaria para poder opinar y decidir, por ello debe producirse información plural y de calidad, así como clarificar los objetivos del proceso. Es necesario, que se utilicen los canales adecuados para llegar a todos los potenciales participantes en mayores condiciones de igualdad.	d1. Identificar canales de información y difusión utilizados: carteles, cartas, llamadas telefónicas, e-mails, web. Determinar las debilidades en los canales de información analizando si llega a todos los potenciales participantes. Analizar cualitativamente el grado en que los canales de información son eficaces para transmitir la información a todos los potenciales participantes.
	d2. Pluralidad de la información producida, identificando distintas fuentes, visiones y opiniones sobre el tema sometido a participación.
	d3. Claridad y utilidad de la información producida: Valoración subjetiva de los participantes.
e) Espacios y mecanismos de Participación ciudadana²⁶:	e1. Espacios de participación usados en el PDOT: identificar en que instancias se materializan y establecen prácticas participativas que permiten la incidencia de la ciudadanía, en la gestión del GAD.
	e2. Mecanismos de participación usados en el PDOT: identifica el medio, herramienta y/o instrumento que permite la realizar y desarrollar prácticas participativas entre actores institucionales, organizacionales y sociales que se interrelacionan en la gestión pública.

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Elaboración: Propia, 2012

2.2.4. COORDINACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO

Para dar respuesta a las demandas que surgen de los procesos participativos, se requiere una respuesta de toda la administración, eso no quiere decir que se tenga que reunir a determinada unidad territorial a planificar, cada vez que se inicia un proceso. Aquí vale reflexionar, que no se puede seguir funcionando de manera sectorial en base a la estructura administrativa de los gobiernos locales (direcciones/departamentos), como tampoco los ciudadanos dividen sus necesidades en función de las competencias de los diferentes niveles de gobierno.

²⁶ Se consideran los espacios (comités de seguimiento, organizaciones territoriales/vecinales, redes ciudadanas, foros entre otros) y, mecanismos (comités de seguimiento, organizaciones territoriales/vecinales, redes ciudadanas, foros entre otros), establecidos en el marco legal vigente así como los que son parte de la dinámica propia de cada territorio.

En cualquier caso, se debe distinguir los distintos grados o intensidades de transversalidad mostrados a continuación.

Grados o intensidades de transversalidad	La información: comunicar a las otras áreas y recursos, lo que se está haciendo y lo que se va hacer.
	La coordinación: implica planificar y ejecutar teniendo en cuenta lo que se hace desde otras instancias.
	La planificación conjunta: implica la programación compartida entre distintas áreas, instancias o recursos.

La transversalidad, precisa cambios que hay que organizarlos, promoverlos de alguna manera, y como todo cambio requiere asumir cierta incertidumbre y ciertos niveles de sensación de caos. Si los diferentes políticos protegen celosamente sus espacios de poder, y decisión frente a otros, si son incapaces de actuar como equipo de gobierno, sus referentes técnicos no tendrán ningún incentivo para hacer lo contrario. En otras palabras, la transversalidad técnica pasa necesariamente por la coordinación política, así la transversalidad “es sobre todo una cuestión de cultura política, cultura organizativa, cultura de trabajo y sistemas de comunicación internos” (Kaleidos.red, 2008: 55).

La transversalidad se trabaja en procesos, no existen recetas porque la transversalidad ideal está sujeta a las especificidades y casuística de cada contexto. En cualquier caso la transversalidad requiere de tiempo, formación personal específico dedicada trabajar en ello y ante todo voluntad política

y técnica para impulsar y desarrollar el cambio organizativo, sin que ello suponga organizarse dos veces sino organizarse mejor para atender las dinámicas y necesidades reales de cada organización. Lo descrito, hace ver que la participación requiere **transversalidad organizativa**, no significa que la participación sea la solución, ya que la participación no cambia por sí misma la organización del gobierno local. Y, ese cambio organizativo desarrollado en la transversalidad, hace referencia a la incorporación de la ciudadanía a procesos técnicos – administrativos; y, a la relación con los agentes técnicos que operan en esos ámbitos. Pudiendo haber la confusión de papeles entre lo político, lo técnico y lo ciudadano, que se manifiesta en las dificultades que aparecen por no diferenciar los debates que son técnicos de los de contenido político. Ello no quiere decir, que una misma persona no pueda tener opiniones técnicas y políticas, lo importante es que siempre este claro cuando los debates son técnicos y cuando son políticos, y no querer pasar una cosa por la otra. Así, los agentes técnicos son los encargados de organizar y dinamizar la relación, de dar soporte a los proyectos y de poner en práctica las conclusiones.

Hay que poner de manifiesto las dificultades de conciliación entre las partes, es decir la legitimidad para tomar las decisiones y

valorar cuando se debe ejercer ese rol, pues en ocasiones la estrategia de alguna de las partes puede evitar el consenso y eso no puede provocar el bloqueo o la parálisis del proceso, para evitar aquello es necesario trabajar el consenso sobre la legitimidad del proceso y de los agentes implicados. Es común manifestar que los procesos participativos no tienen legitimidad porque han participado personas que no son representativas del conjunto de ciudadanía, confundiendo a menudo los conceptos de representatividad, extensión y legitimidad de la participación.

La **representación** hace referencia al grado en que una parte (una muestra de participantes), es explorable a un universo (la sociedad local), y puede ser **estadística o estructural**. La Fundación Kaleidos. Red en el texto “Metodologías para la Participación Ciudadana”, sostiene que para que un proceso participativo fuere estadísticamente representativo debería haber participado al menos el 10% del universo seleccionado aleatoriamente. El análisis de una muestra estadística, desde la dimensión relacional de la participación ciudadana, no es fiable porque no cuenta con los agentes claves para liderar, implicarse y desarrollar el Plan, ni tampoco se habría gestionado los conflictos con los agentes que lo protagonizan. La representatividad fundamental en un proceso participativo es

la estructural, y para ello no se trata de ver cuántos participan para que sean representativos de toda la población, “*sino del grado en que los distintos intereses, necesidades y posicionamientos implicados o afectados estén representados en los diagnósticos, en las deliberaciones, en las tomas de decisiones entre otros*” (Kaleidos.red, 2008), independientemente de su grado de organización y de su poder político. De otro lado, las minorías no son irrelevantes en participación, porque se trata de conocer a fondo cual es la estructura social de referencia, cuales son los ejes de conflicto, las desigualdad, los grupos sociales y los agentes claves, y en la medida que el proceso participativo del PDOT consiga sentarlos en la mesa, será representativo.

La **extensión**, más allá de garantizar la representatividad con la participación requiere extender el concepto de ciudadanía, es lógico que exista preocupación por el número de personas que han participado en distintos espacios y niveles, más aun cuando hay una fuerte “cultura política de la delegación”, en cualquier caso **que participen más o menos personas, no hace que los procesos participativos sean más o menos legítimos**, “la legitimidad es otra cosa, se refiere al grado en que algo- en nuestro caso el proceso participativo - es considerado valido conforme a las normas y criterios

socialmente establecidos” (Kaleidos.red, 2008:72). Es evidente, entonces que los procesos participativos impulsados desde la sociedad civil con relación a las exigencias de representatividad, merecen un debate crítico, y la respuesta podría estar encaminada al grado, en que un *sistema de participación* es capaz de canalizar un determinado proyecto y someterlo a “*debate representativo*”, que incluye a todos los agentes potencialmente implicados o afectados.

En ciertos procesos participativos se rechaza la idea del liderazgo político, porque se entiende desde la cultura del control; por el contrario este liderazgo debe ejercerse desde la cultura de la facilitación, vinculada a la responsabilidad que cada uno tiene, y como todos en el proceso tienen protagonismo y responsabilidades, los procesos de control son más colectivos. No olvidemos que se requiere también, un liderazgo de interlocución, alguien que en nombre de la institución promotora

adquiera compromisos, de explicaciones y respuestas. Conviene que la interlocución sea clara y no este dispersa o diluida por la organización de forma que al final nadie sepa a ciencia cierta quien tiene la responsabilidad de ejercerla en cada momento. **El liderazgo político no es un asunto de apariciones iniciales y finales, requiere una presencia continua a lo largo del proceso**, no acostumbra a ser una cuestión de mucho o poco tiempo sino de estar en los momentos adecuados, para generar confianza en el proceso y entre los agentes que en él se encuentran y se relacionan. La desconfianza de partida entre los agentes es una de las principales resistencias para que los procesos avancen, se requiere un liderazgo político facilitador que promueva y genere confianza y que tenga cubiertas las necesidades de interlocución política que el proceso requiere. El análisis para la coordinación del proceso participativo se resume en el siguiente cuadro:

4. COORDINACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO	
CRITERIO	INDICADOR
a) Consenso: construido desde posiciones e intereses distintos, evitando cuestionamientos desde los ámbitos político, técnico o social.	a1. Aceptación política: si el proceso es aceptado por todas las formaciones políticas del G.A.D. y si hay o no algún grupo político que se oponga al proceso.
	a2. Aceptación social: de los colectivos y grupos sociales relevantes u opositores al proceso.
	a3. Aceptación técnica: de los técnicos vinculados a las temáticas tratadas en el proceso.
b) Transversalidad: “es sobre todo una cuestión de cultura política,	b1. Grado de implicación de las distintas áreas políticas y técnicas: Identificar las áreas relevantes de

<p>cultura organizativa, cultura de trabajo y sistemas de comunicación internos en los procesos participativos”, son procesos que tiene un carácter integral.</p>	<p>acuerdo al ámbito sustantivo y objetivos, determinando la presencia o ausencia de espacios de participación y del análisis de sus aportaciones.</p>
<p>c) Iniciativa y liderazgo: La iniciativa está dada por distintos actores del gobierno, de algún/a técnico(a), de la oposición, de la ciudadanía organizada y no organizada. Los procesos que surgen de la iniciativa ciudadana generan mayor confianza y tienen mayores posibilidades de ser procesos exitosos con mayores niveles de participación.</p>	<p>b2. Espacios de transversalidad, contemplados en la planificación con el objeto de poner en relación las distintas áreas implicadas en el proceso. Interesa analizar si la transversalidad; es informativa, de coordinación o de planificación conjunta.</p>
<p>d) Integración al Sistema de Participación Ciudadana: los G.A.D. debe tener establecido su sistema para analizar, hasta qué punto el proceso evaluado se integra o no a este sistema; sobre todo para no duplicar esfuerzos y no saturar el potencial participativo de la ciudadanía, pudiendo aprovechar los órganos y estructuras de participación existentes en los territorios.</p>	<p>c1. Iniciativa, identificar qué actores promueven el desarrollo del proceso participativo.</p>
<p>e) Claridad de los Objetivos: dota al proceso de coherencia y transparencia, por ello deben ser claros para facilitar la tarea tanto de los gestores del proceso como de los participantes, los objetivos del proceso deben establecer los límites del mismo, evitando generar falsas expectativas.</p>	<p>c2. Liderazgo, identificar la existencia de responsables políticos, sociales y técnicos en el proceso.</p>
<p>f) Planificación y recursos: La participación no se improvisa, por tanto conviene planificar todo proceso participativo, identificando sus fases y su cronograma. La planificación permite prever las dificultades, organizar la participación, ofrecer una mayor calidad en el proceso y garantizar una mayor transparencia. Un proceso podrá obtener una mayor calidad cuando los recursos económicos y</p>	<p>d1. Relación con otros procesos del GAD.: análisis cualitativo de cómo se relaciona el proceso evaluado con otros procesos internos y externos del G.A.D. y el tipo de coordinación entre los distintos procesos.</p>
	<p>d2. Uso de órganos o estructuras existentes: analizar cualitativamente e identificar si el proceso evaluado aprovecha órganos o estructuras participativas ya existentes en el GAD y las dificultades o inconvenientes surgidos de este aprovechamiento.</p>
	<p>e1. Análisis de objetivos, determinar si los hay, y analizar su claridad.</p>
	<p>e1. Cumplimiento de los objetivos planteados, en caso de no cumplimiento de los objetivos, analizar las causas por las cuales no se han cumplido.</p>
	<p>f1. Análisis de la planificación y su cumplimiento: identificar si existe una planificación del proceso, detallando lo siguiente: i. Los objetivos del proceso, las fases, el cronograma, las tareas previstas para cada fase, los elementos de difusión, los recursos necesarios para cada fase y para el conjunto del proceso. ii. Analizar cualitativamente el grado de cumplimiento del documento de planificación, de no cumplirse analizar las causas.</p>
	<p>f2. Recursos económicos: identificar y analizar el presupuesto previsto para el proceso.</p>

técnicos sean adecuados a los objetivos planteados.

f3.Personal: identificar la existencia y el volumen de recursos técnicos, propios y externos, dedicados al plan, analizando el grado de especialización y profesionalización del personal pero también la adecuación de los recursos técnicos a los objetivos del P.D.O.T.

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Elaboración: Propia, 2012

2.2.5. CONSECUENCIAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO

En una distinción muy básica, se entiende que los procesos se suceden “a través” del tiempo, en tanto que la idea de momento, nos sitúa en algo que ocurre puntualmente, en un tiempo suficientemente breve y acotado y que podemos más a menos controlar; por ejemplo un taller, una jornada o consulta puntual a la ciudadanía. Hacemos precisa esta diferenciación, dado que las acciones, actividades o tareas de los promotores y organizadores, son distintas cuando se trata de organizar y promover un momento o un proceso participativo. De hecho, en la medida que se tome conciencia de que se está trabajando en procesos, se pueden hacer planificaciones a corto, mediano y largo plazo. La permanencia del proceso contribuye al cambio organizativo interno dentro del nivel de gobierno, permitiendo que este cambio se visualice.

También es cierto que todo proceso genera incertidumbre, tiene momentos imprevisibles, no avanza linealmente, ni cuenta siempre con los mismos agentes que

cambiaran sus posiciones en el tiempo, nótese que los actores pueden ir cambiando, desapareciendo o apareciendo nuevos; entonces, para gestionar los procesos no se puede pretender que existan reglamentos o normas que sean capaces de recoger toda la casuística y dar respuesta normativizada o estandarizada para situaciones que no han sido previstas, de tal suerte que para impulsar y gestionar procesos, lo que se necesita son más metodologías que normas, porque una metodología no es un cúmulo de recetas que se aplican ante situaciones estandarizadas, sino el conjunto de estrategias que somos capaces de desarrollar y poner en práctica ante las situaciones imprevisibles; *cuando las situaciones son previsibles, se aplican normas y cuando son imprevisibles se aplican estrategias.* Las estrategias no dan respuestas seguras, pero señalan caminos, aunque un buen estratega en el fondo no improvisa, más bien es consiente del proceso que está trabajando o dinamizando y desde su destreza metodológica, es capaz de trazar caminos para encontrar respuestas.

En base a ello, el debate sobre la capacitación o formación de los agentes tiene al menos dos dimensiones: aquella que hace referencia a los contenidos formativos, y otra referida a las pedagogías formativas. Desde el punto de vista de los contenidos, conviene diferenciar los tipos de agente, aunque seguramente existen algunos contenidos que deben ser comunes para todo el mundo y que tienen que ver con el sentido ético y político de estas prácticas. El principal anclaje formativo y capacitador, es la práctica y reflexión sistémica sobre las prácticas colectivas; así se evidencia que no tendría demasiado sentido pensar en la formación y capacitación de los agentes como algo alejado de sus experiencias y prácticas cotidianas. Desde el punto pedagógico, es relevante identificar grupos que se formen, intercambien, discutan, a partir de las experiencias y prácticas que comparten los agentes y dinamizar los espacios formativos en función de tipos de agentes (equipo de gobierno, miembros de la comisión de seguimiento, ciudadanía organizada, equipos técnicos, equipos técnicos específicos de participación, miembros de tal o cual comisión o grupo motor). Del mismo modo conviene no dejar pasar la oportunidad de introducir estrategias formativas en todos los espacios y para todos los grupos que se constituyen; una estrategia formativa es que cada grupo sea capaz de encontrar preguntas sobre las que quiere construir su proceso capacitador, considerando que los aprendizajes que cada agente adquiere deben permitir desarrollar mejor su rol político, técnico o ciudadano. Finalmente la formación y capacitación, en su dimensión actitudinal, de adquisición de valores o de formas de hacer y relacionarse con los demás, se aprende y se enseña en la cotidianidad de las relaciones y los procesos.

Las experiencias sucedidas en otros países muestran que un proceso participativo, requiere de modelos mixtos de participación, que permitan combinar y complementar la participación de la ciudadanía organizada y no organizada; quizá el debate no está en las cuotas de participación que corresponden a organizaciones e individuos, sino en el grado en que el proceso sea capaz de incrementar el capital social de la ciudadanía en términos de que las personas situadas en posiciones sociales desiguales, estén o no estén asociadas, tengan capacidad para poder influir e implicarse en la decisiones públicas, más allá de una consulta o actividad puntual.

El **enfoque de redes sociales en participación**²⁷, permite abordar de forma distinta las redes informales tendiendo puentes y canales de comunicación, considerando que los individuos no son entes aislados sino viven en sociedad, establecen relaciones primarias de parentesco, de vecindad y se extienden sus vínculos a las relaciones laborales y profesionales, de ocio y comunitarias y a todas aquellas que se generen desde distintas proximidades sociales. Julio Alguacil (1999), afirma

²⁷ Tomas Rodríguez Villasanté (1998), Cuatro redes para el mejor vivir, Vol. I y II, Buenos Aires: Lumen.

que “en una estructura tan abierta, el individuo puede acceder a diversas formas de participación y las oportunidades para desplegar diversas combinaciones de estas en el repertorio de cada uno pueden ser muy considerables y variadas, y, por lo tanto reciben y emiten comunicaciones a través de los vínculos (flujos de información) que a su vez los están modificando. Los comportamientos y actitudes modificadas, apuntan a procesos que recrean sentimientos de pertenencia y apropiación de los sujetos respecto de ámbitos, sectores y espacios en los que se insertan”.

Los resultados de un proceso participativo dentro de los PDOT pueden resumirse en el análisis de los siguientes criterios.

5. CONSECUENCIAS O RESULTADOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	
CRITERIO	INDICADOR
<p>a) Resultados sustantivos: básicos para la legitimidad de un proceso participativo y que respondan a las necesidades planteadas en el diseño del propio proceso.</p>	<p>a1. Tipo de resultado: existencia de un documento de resultados del proceso participativo, así como revisar información referida a actas, diagnosis, planes, acciones concretas, memorias, entre otros; analizando el impacto de los resultados en las políticas públicas y su implementación.</p>
	<p>a2. Valoración subjetiva de los resultados por los participantes: análisis participado de la utilidad de los resultados del proceso, su impacto y adecuación a las necesidades planteadas por el proceso.</p>
<p>b. Implementación de los resultados: para favorecer que el proceso sea realmente implementado de forma coherente y fiel al debate participado, suele ser común crear un órgano que haga este seguimiento. Pudiendo aprovechar un órgano ya existente o crear uno al final del proceso. Normalmente se trata de órganos plurales que representan al conjunto de participantes del proceso.</p>	<p>b1. Implementación de los resultados: verificar resultados tangibles, cuando no hay resultados tangibles, puede utilizarse como instrumento de evaluación, verificando si los resultados del proceso han sido ratificados institucionalmente por el G.A.D. o algún otro organismo institucional.</p>
	<p>b2. Órganos de seguimiento: identificar la existencia o creación de un órgano de este tipo, analizando su pluralidad, su rol en el proceso de forma que se dé seguimiento a la implementación de los resultados, revisando la capacidad de presión sobre el G.A.D.</p>
<p>c) Devolución de los resultados: Un proceso participativo de calidad debería prever una devolución de los resultados <i>durante el proceso no al final</i> para que los participantes conozcan los resultados, lo validen y puedan dar por terminado un ciclo o etapa. Esta práctica es un</p>	<p>c1. Identificar si el proceso prevé una devolución: analizar el formato de la devolución de resultados, si existe: acto presencial, taller de devolución, documento enviado a los participantes, carta, entre otros. La devolución será más transparente y gozará de una mayor calidad democrática si es participada y permite que los participantes no sólo sean</p>

elemento de transparencia que garantiza la legitimidad de los procesos participativos, e incrementa la confianza de la ciudadanía en las instituciones.	informados sino que puedan validar esos resultados.
d) Mejora de las relaciones entre actores: fomentando un proceso participativo que no sólo debería aspirar a unos resultados sustantivos sino que debería fortalecer las relaciones entre los participantes. Si el proceso está bien gestionado, el fortalecimiento de las relaciones sociales permite superar las dinámicas de conflicto con mayor facilidad.	d1. Mejora de las relaciones ciudadanas: análisis del impacto del proceso sobre las relaciones sociales, entre ciudadanos, organizaciones, ciudadanos y organizaciones.
	d2. Mejora de las relaciones entre administración y ciudadanía: análisis del impacto sobre las relaciones descritas.
	d3. Mejora de las relaciones internas: análisis del impacto sobre las relaciones entre representantes políticos, entre personal técnico y entre políticos y técnicos.
e. Capacitación: un proceso participativo será de mayor calidad si consigue capacitar a los participantes en el ámbito de la participación ciudadana vinculada a la planificación local en las diferentes escalas de planificación.	e1. Sesiones de capacitación: identificar si el proceso prevé sesiones concretas de capacitación, así como también analizar los objetivos y el formato de estas sesiones, si existen.

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Elaboración: Propia, 2012

2.3. MARCO LEGAL

2.3.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO

La Reforma Democrática del Estado tiene como una de sus aristas principales la búsqueda de canales institucionales que profundicen la democracia y la participación en el Estado. En este sentido, se requiere el rediseño y readecuación de las instituciones políticas, de los modos de gestión pública para elevar la capacidad de incidencia ciudadana y de control popular de la acción estatal y económica. La incorporación de la ciudadanía en la gestión pública abarca el ciclo de la política pública con dispositivos participativos en la **fase de planeación** creando condiciones de colaboración y deliberación para la formulación consensuada de la agenda pública, **fase de presupuestación** se asegura que los mandatos ciudadanos se reflejen en el presupuesto nacional, **fase de ejecución de políticas, programas y proyectos** en el que se ejerce el seguimiento participativo, **fase de evaluación de resultados** promueve la rendición de cuentas de las metas e inversiones públicas.

Con ello, se da un salto de un modelo cerrado de gestión pública a un modelo de cogestión, en donde la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas se convierte en un instrumento de control social y político del Estado, abriendo la posibilidad de que la ciudadanía establezca los criterios y parámetros que orientan la acción pública²⁸.

En marco legal vigente en el país, establece a la “**planificación como instrumento del Estado para el cambio social**”, de tal forma que la planificación estatal garantiza el cumplimiento de los objetivos del Régimen del Buen Vivir (obj. del 1 al 6 del PNBV), Régimen de Desarrollo (obj. del 7 al 10 del PNBV); y el marco regulatorio ((obj. 11 y 12 del PNBV), con el fin de afianzar la coherencia del ejercicio de planificación en base a un modelo de desarrollo; así como el ejercicio de los derechos y principios consagrados en la Constitución, para generar la equidad social y territorial, la participación ciudadana y control social, promoviendo la concertación:

Para entender el contexto de la participación ciudadana en la planificación es preciso abordar algunas orientaciones generales del marco constitucional referidas a:

a) La Planificación Nacional, ejercida a través del Plan Nacional de Desarrollo, los lineamientos y políticas del SNDPP, las políticas y planes sectoriales de la Función Ejecutiva, los mecanismos de información y coordinación entre los niveles de gobierno y otros instrumentos que formen parte del SNDPP, (Art 280 Constitución).

El Plan Nacional de Desarrollo (Art. 280 CRE y Art. 34 COPFP), estructura la planificación a nivel nacional y local, constituye la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo; su observancia tiene carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. El PNBV es el núcleo de la vinculación entre la participación y la planificación, se trata del instrumento que en términos formales y legales, refleja toda la planificación realizada en los distintos niveles de gobierno de forma *participativa*.

b) La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial, ejercida a través de los planes y demás instrumentos validados con los actores territoriales, en articulación y coordinación entre niveles de gobierno, en atención a la planificación nacional y en el marco del SNDPP. Los PDOT, corresponden a los GAD regionales, provinciales, cantonales y distritales, parroquiales (Art. 262 al 267 CRE).

²⁸Cuando Aristóteles decía que el hombre es un animal político, en un sentido más amplio entendió que lo “político abarca todo lo que es público”, hoy se diferencia lo político de lo público y resulta habitual entender que cuando alguien se refiere a un compromiso político, entiende que debe ser afiliado a un partido político, porque vincula la vida política con el gobierno de turno del estado. Por el contrario cuando alguien manifiesta que tiene un compromiso público, la mayoría entiende que participa en esferas que tienen repercusiones públicas. Así, el ideal participativo en política fundamenta la participación en las cuestiones “públicas”.

PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	
Planes de Desarrollo (Art. 41 y 43 del COPFP)	Planes de Ordenamiento Territorial (Art. 43 COPFP)
Son las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por el sistema jurídico nacional, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.	Son instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales.

Los lineamientos y estrategias que orientan de los procesos de Planificación y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se resumen en el siguiente esquema:

Gráfico Nro. 15: Lineamientos para la planificación y el ordenamiento Territorial



Fuente: Lineamientos para la Planificación y el Ordenamiento Territorial, SENPLADES 2011

Elaboración: Propia, 2012

Los lineamientos **para la participación** corresponden al **lineamiento 5**, que establece que los ciudadanos de forma individual y/o colectiva, participarán de forma protagónica en la toma de decisiones y planificación de los asuntos públicos, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Así, la **planificación participativa y descentralizada** supone articular las dimensiones territoriales y sectoriales de la política, mientras se abre una deliberación democrática, entre la sociedad y el Estado. Sin duda, uno de los elementos constitutivos de la vida

democrática, es promover la participación que implica generar diversos grados de institucionalización, favorecer la organización colectiva y aumentar los márgenes de poder de la sociedad para implicarse en la acción pública y generar mecanismos permanentes de participación pública que eleven la capacidad de incidencia y de control social sobre la acción estatal. Para entender de mejor manera la Participación Ciudadana, es preciso entender su rol dentro de la planificación de nuestro país, para lo cual previamente abordaremos las siguientes cuestiones²⁹:

- a) El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
- b) Sistema de Participación Ciudadana y algunos de sus componentes

2.3.2. SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA (SNDPP)

La Constitución en su art. 279 prevé la construcción de un **SNDPP**, encargado de organizar la planificación para el desarrollo, el mismo está conformado por un Consejo Nacional de Planificación, que integra a los distintos niveles de gobierno.

i) ¿Qué es el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa?

Constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno.

ii) ¿Cuáles son los principios del SNDPP? (COPFP Art.19)

Obligatoriedad	Universalidad	Solidaridad	Progresividad	Descentralización
Desconcentración	Participación	Deliberación	Subsidiaridad	Pluralismo
Equidad	Transparencia	Rendición de cuentas	Control social	

iii) Objetivos del SNDPP (COPFP Art.20)

✓ Contribuir a través de las políticas públicas al cumplimiento de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y del buen Vivir.
✓ Generar mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno.
✓ Orientar la gestión pública hacia el logro de resultados que contemple impactos tangibles e intangibles.

iv) ¿Cuáles son las entidades que conforman el SNDPP? (COPFP Art. 21)

1. El Consejo Nacional de Planificación, considerado el Organismo Superior del SNDPP
2. La Secretaría Técnica, corresponde a la SENPLADES instancia coordinadora del SNDP.
3. Los Consejos de Planificación de los GAD
4. Los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva: son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial;

²⁹ Dado que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acoge los mecanismos definidos por el sistema de participación ciudadana de los GAD regulados por acto normativo.

constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales, (Art. 52 LOPC).

5. Los Consejos Nacionales de Igualdad: relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana, en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas (Art. 156, 157 CRE).

6. Las instancias de participación, consejos ciudadanos y consultivos, regímenes especiales u otras que se formen para el ejercicio de la planificación participativa.

Las entidades e instrumentos que conforman el SNDPP se resumen en el siguiente esquema:

Gráfico Nro. 16: Instrumentos e instancias para la planificación participativa



Fuente: Código orgánico de Planificación y finanzas públicas; Código Orgánico de Organización y Ordenamiento Territorial.
Elaboración: Propia, 2012

El Consejo Nacional de Planificación, CNP (Art. 279 CRE, Art. 22,23 COPFP), constituye el organismo superior del SNDPP; sus decisiones se expresan mediante resoluciones vinculantes para todas las entidades que conforman el sistema.

Gráfico Nro. 17: Atribuciones, ejes orientadores y conformación del CNP.



Fuente: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Resoluciones del C.N.P.
Elaboración: Propia, 2012

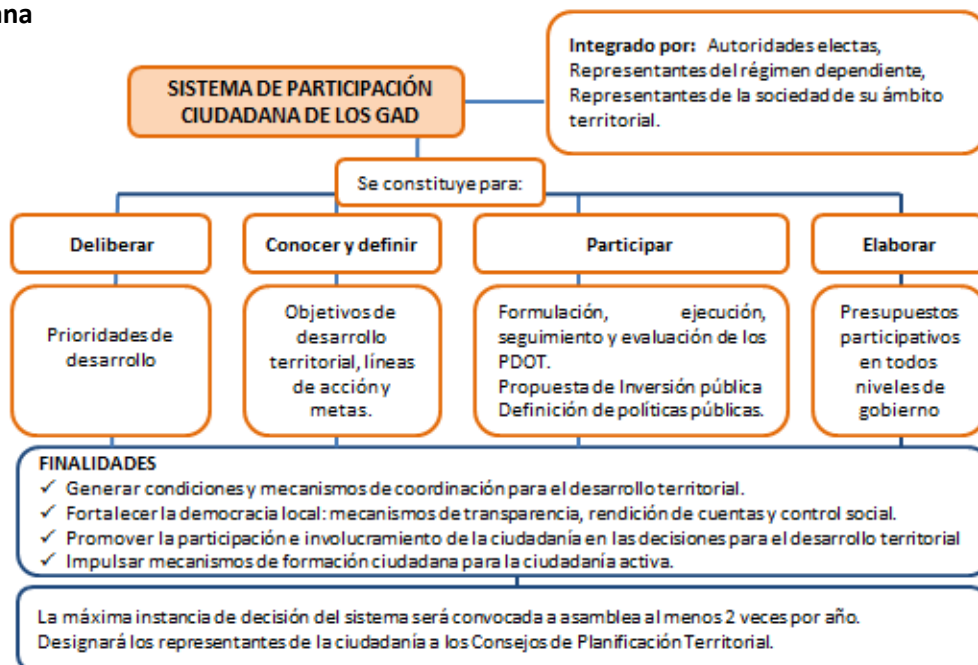
El Consejo Nacional de Planificación (Art. 48 LOPC), a través de su Secretaría Técnica convocará a la **Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir**, como espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del PNBV. Dicha Asamblea (Art.50 LOPC) estará formada por delegados de las asambleas locales de participación, de cada consejo ciudadano sectorial y de las organizaciones sociales nacionales³⁰.

2.3.3. EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

¿Qué es el Sistema de Participación Ciudadana?

Es un conjunto de instancias, relaciones, herramientas y mecanismos de participación que interactúan de manera articulada para garantizar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas y transparencia. De acuerdo al marco legal corresponde a cada nivel de los Gobierno Autónomos Descentralizados, implementar un **Sistema de Participación Ciudadana** para avanzar en la gestión democrática a nivel regional, provincial, cantonal o parroquial, los sistemas se rigen por sus normas, emitidas por cada gobierno local en su territorio (Art.100 CRE. y art. 304 COOTAD). A continuación se detalla la constitución, finalidades y conformación del sistema de participación ciudadana.

Gráfico Nro. 18: Características, integración y finalidades del Sistema de Participación Ciudadana



Fuente: Constitución 2008, COOTAD

Elaboración: Propia, 2012

³⁰ Las **organizaciones sociales** (Art. 30 LOPC), son la expresión de la soberanía popular que contribuya a la defensa de los derechos individuales y colectivos, la gestión y resolución de problemas y conflictos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión. Las diversas dinámicas asociativas y organizativas deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

Para un mejor entendimiento analizaremos a continuación algunos componentes del Sistema de Participación Ciudadana definidos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana como:

Gráfico Nro. 19: Componentes del Sistema de Participación Ciudadana



Fuente: Documento de curso de Planificación para la participación, FLACSO 2012

Elaboración: Propia, 2012

I. Asambleas locales (Art. 56), espacio para la deliberación pública entre los ciudadanos, para fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades, incidiendo en el ciclo, prestación de servicios y en general en la gestión de lo público. La asamblea podrá organizarse en varias representaciones del territorio, de acuerdo con la extensión o concentración poblacional, la composición, funcionamiento e interrelaciones están establecidos en los Art. 57,58, 60 y 61 de la LOPC.

II. Audiencias públicas (Art. 73), instancia de participación convocada por la autoridad responsable en todos los niveles de gobierno (por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía), para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y fundamentar decisiones o acciones de gobierno.

Cabildos populares, instancia de participación cantonal para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal, su carácter es únicamente consultivo.

III. Consejos de Planificación, se distinguen dos instancias:

a) El Consejo Nacional de Planificación, explicado ya en el SNDPP.

b) Los Consejos Locales de Planificación (Art. 66 LOPC), espacios encargados de la formulación de **los planes de desarrollo**, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación; estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación. Estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la

ciudadanía y serán designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente. Las sesiones de los consejos serán convocadas y presididas por la máxima autoridad electa, se constituirán y organizarán mediante acto normativo y estarán integrados por:

Gráfico Nro. 20: Conformación de los consejos de planificación regional, provincial y cantonal.

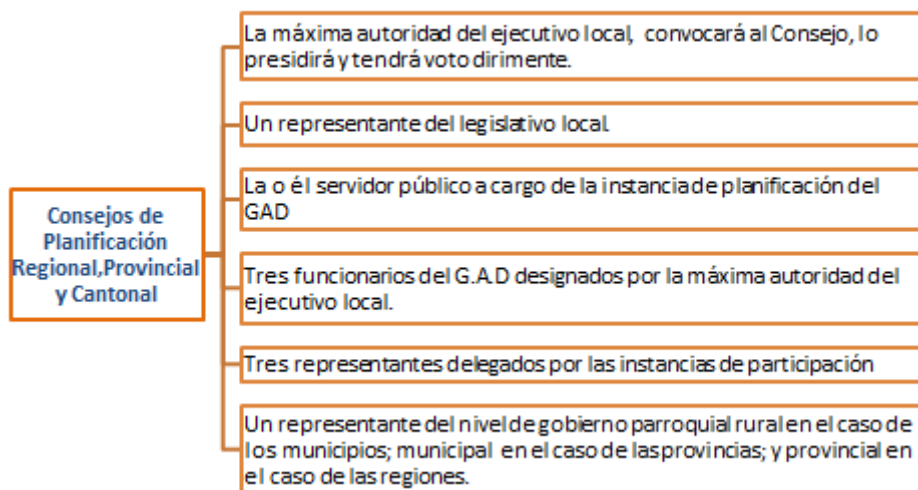
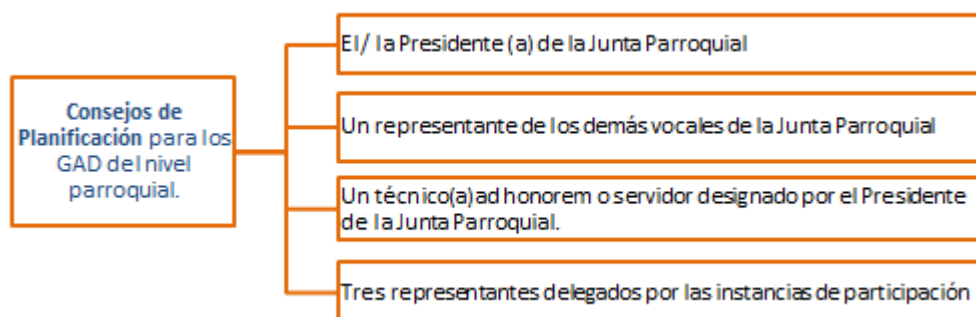


Gráfico Nro. 21: Conformación del consejo de planificación parroquial.



Fuente: Art. 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Elaboración: Propia, 2012

Son **funciones de los Consejos de Planificación** de los GAD (Art.29 COPFP):

1. Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo.
2. Velar por la coherencia del PDOT con los demás niveles de gobierno y con el PNBV.
3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrianual y de los planes de inversión con el respectivo PDOT.
4. Velar por la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los PDOT
5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del PDOT de los niveles de gobierno
6. Delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial.

IV. Consejos barriales y/o parroquiales Urbanos (Art. 306, 307 COOTAD), se consideran unidades básicas de participación ciudadana en los GAD; sus articulaciones socio-organizativas, son los

órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión, para lo cual se reconocerán las organizaciones barriales existentes y se promoverá la creación de aquellas que la libre participación ciudadana genere. Ejercerán la democracia representativa a través de una asamblea general de delegados barriales o parroquiales urbanos de manera permanente; y la democracia directa mediante elecciones con todos los pobladores empadronados en los barrios o parroquias urbanas. Sus funciones son:

- | |
|--|
| a) Representar a la ciudadanía del barrio o parroquia urbana y a las diversas formas de organización social existentes en el espacio territorial. |
| b) Velar por la garantía y el ejercicio de los derechos ciudadanos. |
| c) Ejercer el control social sobre los servicios y obras públicas. |
| d) Apoyar a programas y proyectos de desarrollo social, económico y urbanístico a implementarse en beneficio de sus habitantes. |
| e) Participar en los espacios y procesos de elaboración de los planes de desarrollo, operativos anuales y del presupuesto en sus respectivas jurisdicciones territoriales. |
| f) Promover la integración y participación de todos los pobladores del barrio. |
| g) Promover la capacitación y formación de los pobladores del sector para que actúen en las instancias de participación. |
| h) Ejercer los demás derechos políticos y ciudadanos reconocidos en la Constitución. |

V. Presupuestos Participativos (Art. 67 LOPC), es el proceso mediante el cual, los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas. Los Presupuestos Participativos estarán abiertos a las organizaciones sociales y ciudadanía que deseen participar (Art. 68 LOPC), suponen un debate público sobre el uso de los recursos del Estado; otorgan poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas.

Articulación de los presupuestos participativos con los planes de desarrollo (Art. 69 LOPC), la participación ciudadana se cumplirá, entre otros mecanismos, mediante el proceso de elaboración del presupuesto participativo, de acuerdo con los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Nacional de Planificación Participativa y los consejos locales de planificación participativa del nivel territorial correspondiente. Estos planes deberán ser elaborados de abajo hacia arriba o promover la sinergia necesaria entre los planes de desarrollo de los diferentes niveles territoriales.

VI. Silla Vacía, se trata de la incorporación de un representante de la ciudadanía en las sesiones de los GAD con voz y voto, para ello la constitución establece que, las sesiones de los GAD serán públicas (Art. 101 CRE, Art 77. LOPC, Art. 311 COOTAD), y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito

de participar en su debate y en la toma de decisiones. La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación. Cada GAD mantendrá un registro de las personas que solicitaren hacer uso del derecho a participar en la silla vacía. El COOTAD (Art. 311) establece que “las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente”, el ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo GAD.

VI. Control Social: corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establecer y coordinar los mecanismos, instrumentos y procedimientos para la rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos y de los medios de comunicación social (Art.94 LOPC). Los mecanismos de control social son:

- ✓ **Veedurías Ciudadanas (Art. 84):** son modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informar, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas.
- ✓ **Rendición de cuentas (Art. 89 LOPC):** proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal que involucra autoridades, funcionarios o sus representantes, representantes legales, según sea el caso, que estén obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de los recursos públicos (Art 90, 91, 92, 93). La rendición de cuentas se realizará una vez al año y al final de la gestión.

Del control social a las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social (Art. 46 LOPC), los ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro-ecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social a la actuación de los órganos y autoridades de todas las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno. Para el caso se aplican los siguientes conceptos:

- ✓ **Veedurías (Art. 78 LOPC):** destinadas para el control de la gestión pública y para todas las funciones del Estado, niveles de gobierno, instituciones privadas que manejen fondos públicos, personas naturales o jurídicas del sector privado.
- ✓ **Observatorios (Art. 79 LOPC):** se constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas sin conflicto de intereses. Su objetivo es elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.
- ✓ **Consejos consultivos (Art. 80 LOPC);** son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanos o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta, su función es meramente consultiva.

2.3.4. INSTRUMENTOS LEGALES RELACIONADOS CON LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

El nuevo marco legal bajo el paraguas de la Constitución de la República del Ecuador, renueva e integra su concepto sobre democracia como expresión de la soberanía popular, con la

participación ciudadana como una de sus pilares fundamentales. **La participación se considera como eje transversal del nuevo modelo de estado** (Art. 1 CRE) que “atravesan de una manera coherente el conjunto de las instituciones vinculando estado y ciudadanía, con ámbitos autónomos pero interconectados a través de instancias mixtas de deliberación, consulta, iniciativa y planificación, en cada nivel de gobierno. Y claro, la participación ciudadana se encuentra estrechamente ligada a la planificación nacional y territorial, para lo cual, se han creado diversos instrumentos legales que norman y regulan el proceso de **planificación participativa** y que en el Código de Planificación y Finanzas Públicas (Art. 13), precisa que el gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas.

La Participación es un Derecho (Art. 61, Art. 66.lit. 24 CRE), los ecuatorianos pueden elegir y ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, ser consultados y fiscalizar los actos del poder público entre otros. Se reconoce y garantiza a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción del G.A.D el **derecho y responsabilidad** a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente, mediante el ejercicio de mecanismos de **democracia representativa, directa³¹ y comunitaria** (Art. 303 COOTAD), así como también ejercer el control social de los actos de los G.A.D. y a la revocatoria del mandato de sus autoridades. La ciudadanía, en forma individual o colectiva, tiene derecho a participar en las audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos.

Cabe señalar que los individuos y colectivos pueden ejercer el **derecho a la resistencia** frente a acciones u omisiones del poder público o de personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren sus derechos constitucionales (Art. 98 CRE), la violación de este derecho o la amenaza de su afectación, se conoce en la ley como **acción ciudadana** (Art. 99 CRE). En esta línea de análisis vale señalar el **derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada** respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio. **La Consulta ambiental a la comunidad** (Art. 82 LOPC), será obligatoria y oportuna, el sujeto consultante será el Estado, quién valorará la opinión de la comunidad según la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.

Garantía de participación y democratización (Art. 85, lit. 3 CRE y Art.305 COOTAD), los GAD promoverán e implementarán, en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales,

³¹ La Constitución (Art. 103) define a la **Democracia Directa** como la iniciativa popular ejercida para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el órgano correspondiente.

instrumentos, mecanismos u otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias para garantizar la gestión pública en sus territorios.

Principios de la participación (Art. 95 CRE y Art. 5/literal 5 CPPF), los ciudadanos en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

Gráfico Nro. 22: Principios de la participación ciudadana establecidos en la constitución.

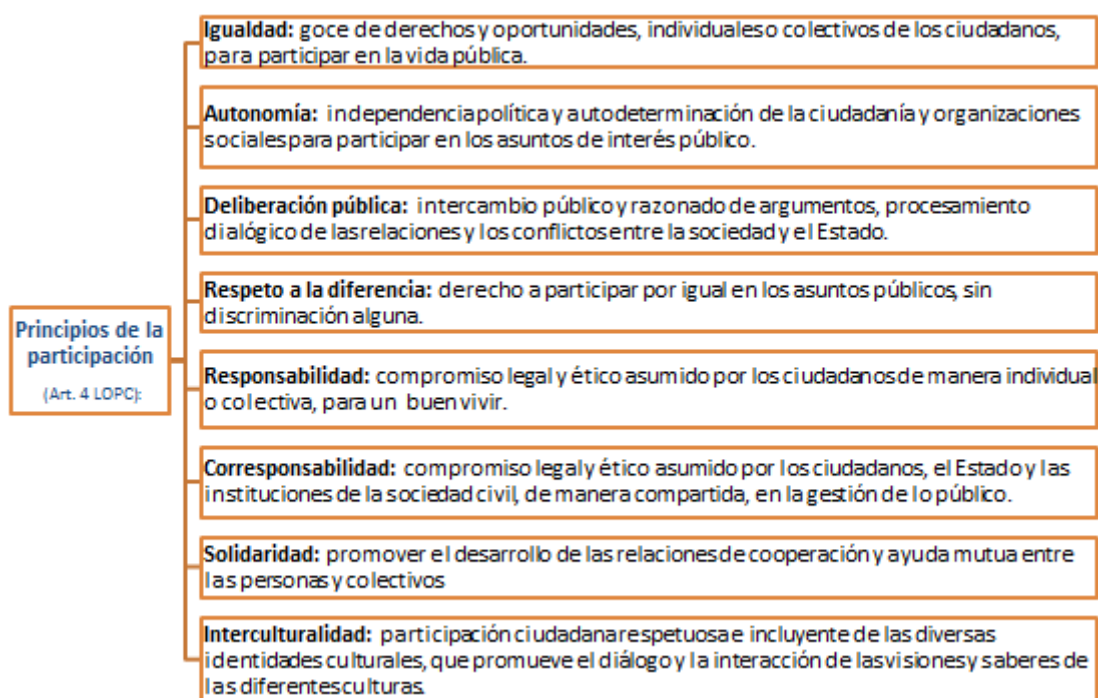


Gráfico Nro. 23: Esquema resumen del concepto y elementos característicos de la participación ciudadana



Fuente: Ley Orgánica de participación Ciudadana
Elaboración: Propia, 2012

La participación ciudadana como organización colectiva (Art. 96 CRE), se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para incidir en las decisiones y políticas públicas. Las organizaciones podrán articularse para fortalecer el **Poder Ciudadano** (Art. 29 LOPC), como resultado del proceso de participación individual y colectiva, quienes de manera protagónica participaran en la toma de decisiones, en **todas las fases y espacios de la gestión pública** y de la planificación del desarrollo nacional y local (Art. 278 CRE), y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.

La Participación Ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Art. 302 COOTAD), reconoce todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas **unidades básicas para la participación ciudadana** como barrios, parroquias urbanas, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades (Art. 306,308 COOTAD).

La Participación ciudadana en las funciones del estado a través de sus instituciones en todos los niveles de gobierno (Art. 43, 45 LOPC), garantiza la transparencia de sus acciones, así como los planes y programas que faciliten la participación activa de la ciudadanía en su gestión. Estas funciones del Estado establecerán una agenda pública de consulta a la ciudadanía, grupos y organizaciones sociales en todos los temas. **Participación ciudadana en la priorización del gasto** (Art. 238 COOTAD), las prioridades de gasto se establecen desde las unidades básicas de participación y son recogidas en asamblea local o en el organismo que cada GAD, establezca como máxima instancia de participación. La cual considerando el límite presupuestario, definirá prioridades anuales de inversión en función de *los lineamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial*.

La participación local (Art. 64 LOPC), en todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los GAD; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación (Art. 39 LOPC), a través de las entidades del Estado y, en particular, el **Consejo de Participación Ciudadana y Control Social** (Art. 207 CRE), cuya estructura será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Dentro de sus deberes y atribuciones esta

(Art. 208 CRE), **promover la participación ciudadana**, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.

La composición y convocatoria de las instancias de participación ciudadana a nivel local (Art. 65 LOPC), estará integrada por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y de la sociedad en el ámbito territorial de cada nivel de gobierno. **La Participación pública y social** en la gestión del territorio (Art. 294 COOTAD), para la ejecución de proyectos de desarrollo regional, provincial, cantonal o parroquial, rural previstos en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, especialmente en aquellos donde se requiera la **reserva del uso del suelo**.

El estado garantiza Mecanismos de Democracia Directa (Art. 5 LOPC), tales como: la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato, además la configuración progresiva de nuevos espacios que posibiliten el ejercicio directo del poder ciudadano. **Consulta Popular** (Art. 19, 20 y 21 LOPC), el Presidente de la República, los GAD y la ciudadanía pueden solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto, exceptuando los GAD que no podrán referirse a asuntos relativos a tributos, a gasto público o a la organización político administrativa del país. **Revocatoria del mandato** (Art. 25 LOPC), a las autoridades de elección popular, la cual podrá presentarse una vez cumplido el primer año del periodo de la autoridad. **Los Mecanismos de Participación** en la gestión pública (Art. Art. 72 LOPC), son instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos niveles de gobierno.

El Incumplimiento de las disposiciones relativas a la participación ciudadana (Art. 312 COOTAD), por parte de las autoridades de los GAD, genera responsabilidades y sanciones de carácter político y administrativo, incluyendo la remoción del cargo para los funcionarios responsables de la omisión que podrá ser causal de revocatoria del mandato para la autoridad respectiva.

2.4. ANÁLISIS REFLEXIVO DE LA REVISIÓN TEORICA REFERIDA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El concepto y enfoque de la participación se concibe de distintas maneras por unas u otras organizaciones, instituciones, profesionales e incluso por la ciudadanía, siendo necesario

recoger³² elementos útiles, claves y comunes que orientan la conceptualización de la Participación Ciudadana, ello permite, hacer una reflexión comparativa con el concepto planteado en el marco teórico de esta investigación que no dista del entendimiento de los entrevistados, que entienden la **Participación ciudadana como un proceso de construcción social**, que se lleva a cabo “**con la gente, desde la gente y para la gente**”, es decir un “**proceso de apropiación**” del ciudadano sobre su realidad, que entiende al sujeto social no como objeto de asistencia de sus necesidades cotidianas, aspiraciones o problemas desde múltiples miradas, sino como sujetos políticos en la toma de **decisiones públicas**, por lo tanto no se podría entender un proceso de planificación al margen de los sujetos políticos que se convierten en los constructores del proceso. Hay, coincidencias claras en que la participación ciudadana permite una “**toma de decisiones conjunta**”, para generar “**política pública**” sobre una “**realidad local**”, para impulsar el “**desarrollo socio territorial**”, lo que nos induce a pensar que la “**Participación Ciudadana efectivamente es un proceso de democratización**” que posibilita a la población **decidir** sobre su espacio vital, que lo conoce y lo comprende de forma individual o colectiva, para direccionar no solo el desarrollo local sino también el desarrollo de su propio habitat.

Otra mirada, hacer ver a la “**Participación Ciudadana como un derecho y un deber**”, se habla de un “derecho activo” exigible al involucramiento de los ciudadanos de forma individual o colectiva en la gestión pública del estado y los diferentes niveles de gobierno. Bajo una descripción muy superficial y leve del “deber en la participación ciudadana”, que supone un compromiso, responsabilidad y corresponsabilidad para ejecutar los acuerdos que se establezcan en la toma de decisiones públicas. La “**Participación Ciudadana como un deber constitucional**” o un mandato legal³³, considera a la participación una función misma del estado, es decir hay una nueva comprensión de la participación desde la perspectiva de la propia organización pública, desde la institucionalidad, en donde adicionalmente a la “democracia representativa” se incorpora una noción de “democracia participativa”, que reivindica los espacios de construcción y control colectivo que supone la planificación, la gestión y el control de la gestión pública, esto significa generar un cambio social que posibilite la vinculación de la sociedad en sus diferentes niveles de organización para la toma de decisiones conjunta.

³² La recopilación de estos elementos útiles, claves y comunes, se hizo a través de la lectura e interpretación de las encuestas y entrevistas realizadas para esta investigación.

³³ La Constitución del 98 introdujo la participación como carácter y fin del Estado, posibilitando el uso de varios mecanismos de democracia directa como la consulta, el referéndum y la revocatoria de mandato. Nótese que los procesos de participación se habían legitimado en el imaginario de sectores importantes de la población como una posibilidad de renovar la democracia, a tal punto que el nuevo gobierno de Rafael Correa consideró a la participación como uno de los ejes principales de su discurso, éstas innovaciones no modifican la naturaleza de la democracia representativa y tampoco establecen inter-fases que vinculen de manera fluida la relación estado-sociedad civil, se trata de avances parciales, sin una visión integral de la democracia.

La Constitución del 2008, reconoce varias formas de democracia: directa, representativa y comunitaria, lo cual implica, al menos en principio, una apertura a un régimen democrático renovado, en el cual, las formas representativas se enriquecen con las formas participativas; así, la democracia participativa surge como alternativa que complementa y mejora la democracia representativa. Acotado este elemento, conviene señalar que hay un claro retorno del Estado, como eje central de la sociedad y la economía, lo que evidencia una “forma centralista y presidencialista que pone una interrogante sobre el real peso de los actores sociales y ciudadanos en el nuevo régimen”, mostrándose una tensión entre el Estado y la sociedad, sobre todo cuando hay una ruptura conceptual, entre el espíritu democrático de la Constitución y las políticas que se ejecutan desde el gobierno. Si bien, atravesamos un proceso de transición legal en el país, se nota la ausencia de una política que impulse la participación popular, se impone un esquema dirigista del estado, en donde queda bajo interrogante el principio de la autonomía de la sociedad civil, atravesando un momento de fortalecimiento del Estado y reflujo de los actores sociales; en donde, la ciudadanía no parece tener la capacidad de balancear el creciente poder estatal. Sin embargo, no hay que perder de vista que el exceso normativo, la conducción dirigista y la capacidad del Estado de lesionar la autonomía de la sociedad civil, en el futuro puede propiciar formas clientelares, que ponen en riesgo la participación ciudadana.

El marco constitucional vigente, implica e incorpora la construcción de un nuevo modelo de Estado, con una visión integral del territorio que comprende: la territorialización de la política pública; la planificación y el ordenamiento territorial; el reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural; y, el diseño de una nueva estructura administrativa que articula la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno acorde a sus competencias. De tal suerte, que la participación ciudadana aparece como un elemento clave para integrar los diversos mecanismos de participación y control social que están dentro del **Sistema de Participación Ciudadana**, dando un salto trascendental, al menos teóricamente, cuando se busca que la ciudadanía organizada y no organizada se involucre en el desarrollo de la gestión pública a partir de mecanismos de consulta, de seguimiento y de fiscalización. Sin embargo, hay que tener presente que el “involucramiento de la ciudadanía”, tal como lo plantea el marco jurídico vigente y en función del análisis de los niveles de participación se concentra únicamente el nivel de información y de consulta de manera explícita, a través de los consejos sectoriales como nexo entre el Estado- sociedad civil, para la definición de políticas públicas de los diferentes ministerios del ejecutivo; y, los “consejos ciudadanos” con carácter deliberativo y

propositivo para “generar consensos a largo plazo”. En tanto que la “toma de decisiones” en las dependencias estatales y gobiernos locales, queda difusa y abstracta en el discurso, con la posibilidad de pérdida de responsabilidad de los actores territoriales, en la definición de su futuro. Se observa también la exigibilidad del control social para el seguimiento de la política pública y la gestión social, para ello se conforma una quinta función referida al papel del Estado en la participación, representada en el Consejo de Participación y Control Social. De otro lado, es claro que la constitución, establece que las organizaciones sociales tienen derecho a reclamar, proponer obras o debatir presupuestos, con su facultad de autogestión e intervención en la política pública, al igual que el derecho a la resistencia; es decir, la Participación Ciudadana tiene que ver en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y de los servicios orientados a garantizar los derechos constitucionales, en donde lo novedoso, son las formas de autoridad y decisión de los pueblos indígenas, que abre un abanico de formas de participación ligados al ejercicio de los derechos colectivos.

Sin duda, una de las principales innovaciones del marco jurídico vigente, tiene que ver con la definición de la planificación *participativa*; en donde, a los actores les corresponde intervenir en “todas las fases y espacios de la política pública y planificación”, ubicando a los Consejos de Planificación en todos los niveles de gobierno, con carácter mandatorio. En general la constitución, amplía los derechos de la participación desde la legalidad y formalidad de la institucionalidad, marcando pautas generales que se convierten en limitantes a la hora de aplicar los Consejos Sectoriales o los Consejos de Planificación en los territorios. En el primer caso, hay una restricción respecto de los ciudadanos, ya que para ejercer sus derechos de participación, no deben ejercer cargo público alguno; y, en el segundo caso la representatividad ciudadana no se puede expresar únicamente en los tres delegados ciudadanos que integran los Consejos de Planificación de los diferentes niveles de gobierno, porque no vienen de procesos de legitimidad ciudadana como tampoco se establece la duración de sus funciones y la alternabilidad de éstos. En este marco, vale preguntarse qué significa la participación ciudadana tan reiterada en el texto constitucional, la cual parece más como un recurso de legitimación de la institucionalidad que se estaría creando, más que una expresión de una auténtica voluntad política de modificar la democracia.

De otro lado, la **importancia de incorporar la Participación Ciudadana en el proceso del PDOT**, supone la garantía de que “la población tenga acceso y forme parte de las decisiones del gobierno local” y que “el proceso no sea meramente técnico”, sino que tenga el “aval ciudadano”, en la

medida que permite “interiorizar la construcción del PDOT con el colectivo social” ,es decir, se requiere “el aporte de los diferentes agentes socioeconómicos, con diferentes percepciones del sistema territorial”, aspecto que incide para que “la gente se empodere, se apropie del plan”, garantizando su implementación. Sin embargo, la Participación Ciudadana cobra mayor importancia en los nuevos procesos de planificación, en donde aparentemente se evidencia un salto cualitativo de lo que era la participación antes y lo que es ahora.

La idea es que efectivamente sea un plan donde “la gente manifieste cuáles son sus aspiraciones, sus necesidades”, cuando una planificación es hecha desde “el escritorio no responde a las necesidades de la gente”, porque “el plan es de la gente, no de los técnicos, ni de los políticos”, antes se tenía planes donde los técnicos definían lo que había que hacer, hoy se trata de darle la vuelta a eso, los técnicos tienen que darle forma a aquellas aspiraciones de la gente, y requiere que la participación sea más activa y responsable, en donde los ciudadanos se comprometan a meterse dentro de la planificación, a comprender como está funcionando, a apoyar para que las cosas funcionen y cuál es el rol permanente que van a tener éstos. De tal suerte que la mayoría de entrevistados sostiene que la importancia de la participación ciudadana en los PDOT, radica en el **“involucramiento de los ciudadanos”**, en la planificación de los territorios, que más que importante es una condición sinecuanum de los seres humanos para su propia vida, así como es real que en el proceso de desarrollo territorial las personas han delegado a instituciones u a otras personas para que hagan las cosas en su nombre, entonces rescatar el proceso de participación es como rescatar el primer proceso de construcción mismo del desarrollo de las personas en sus propias vidas.

III CAPÍTULO

“Planificar no significa saber qué decisión voy a tomar mañana,
sino que decisión debo tomar hoy para conseguir lo que quiero
mañana”

Peter Druker

3. Evaluación del Proceso Participativo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.

3.1. Antecedentes

Cuenca, fue uno de los primeros cantones en el país en iniciar el proceso de planificación participativa, dando estricto cumplimiento a las nuevas normativas que rigen el territorio; para lo cual desde inicios del año 2010 emprendió la realización, no solo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal sino incluso de los 21 planes de los GAD Parroquiales, desde luego esta iniciativa se asienta en los procesos de planificación que se han desarrollado desde décadas atrás, que han ido madurando y nutriéndose de conocimientos y saberes; pero también de la construcción de espacios y mecanismos innovadores, para un proceso inicial que demanda creatividad, constituyéndose en un ejemplo a seguir y mejorar. La experiencia de procesos participativos exitosos como los

Presupuestos Participativos Rurales, el uso de la silla vacía, la creación del Sistema de Participación Ciudadana, los procesos de planificación y presupuestación, han sido llevados adelante mediante la interacción permanente de espacios participativos como las Alcaldías Itinerantes, Talleres comunitarios, Asambleas barriales, sectoriales y parroquiales; y, Mesas de Concertación Ciudadana (que venían funcionando desde el 2008). Estos y otros espacios se constituyen en el vínculo y relación directa de la ciudadanía con la administración, lo cual transparenta la administración pública local y vigila la inversión de los recursos públicos.

Con estos antecedentes la evaluación a realizarse sobre el proceso participativo del PDOT Cantonal de Cuenca, no pretende de ninguna manera emitir juicios de valor sino ahondar algunos elementos conceptuales útiles comunes a todo proceso participativo.

3.2. Evaluación del Proceso Participativo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.

3.2.1. CRITERIOS DE CALIDAD DEL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTON CUENCA.

Los criterios de calidad se han estructurado a partir de cinco aspectos: quién participa, sobre qué se participa, cómo se participa, coordinación y consecuencias del proceso participativo, los cuales fueron descritos en el capítulo dos y son abordados con mayor detalle en el **Anexo Nro. 2**; con miras a lograr una mejor comprensión y lectura de los criterios de calidad del proceso participativo.

Cuadro Nro. 3: Criterios de calidad considerados para la evaluación del proceso participativo

CRITERIO DE CALIDAD DEL PROCESO PARTICIPATIVO	
ASPECTO	CRITERIO
1. ¿Quién participa?	a) Cantidad
	b) Diversidad
	c) Representatividad
	d) Grado de apertura
2. ¿Sobre qué se participa?	a) Relevancia
	b) Capacidad de intervención
3. ¿Cómo se participa?	a) Diagnóstico participativa
	b) Capacidad de propuesta
	c) Grado o niveles de participación
	d) Calidad de la información
	e) Espacios y mecanismos de participación
4. Coordinación del proceso participativo	a) Consenso
	b) Transversalidad
	c) Iniciativa y liderazgo
	d) Integración al Sistema de Participación Ciudadana
	e) Claridad de los objetivos
	f) Planificación y recursos
5. Consecuencias o resultados del proceso	a) Resultados sustantivos
	b) Implementación de resultados
	c) Devolución de resultados
	d) Mejora de relaciones entre actores
	e) Capacitación

Fuente: Mixtura Guía para la Detección Prácticas en Procesos Participativos y Evaluación de Procesos Participativos (Observatorio Local de Democracia Participativa).

Elaboración: Propia, 2013

1. CRITERIOS RELACIONADOS SOBRE QUIÉNES PARTICIPARON EN EL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA.

La evaluación de los criterios relacionados a este aspecto, muestran una debilidad encaminada a la gestión de la información que impide la evaluación de algunos indicadores de manera

oportuna. El proceso participativo registró mayor cantidad de participantes en el área rural que en el área urbana; en donde se registró mayor cantidad de participación masculina; en el área rural participo principalmente la población femenina. En general prevaleció la participación de mujeres (55%) sobre la de hombres (45%), lo que determina una baja diversidad de participantes respecto del porcentaje de género de referencia. Cuantitativamente la población participante del plan representa el 1.24% de la población total del cantón, la misma que fue adecuada si se considera un rango de 0.05 al 1% que establecen los muestreos internacionales realizados por los Observatorios Locales de Democracias Participativas, para determinar una buena práctica.

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 dentro del 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.

La elección de los representantes ciudadanos al consejo de planificación fue cuestionada, por la falta de una metodología adecuada, pero también porque la representación de tres delegados es mínima (dos del área urbana y uno del área rural), numéricamente es casi irrelevante, frente a las demandas y posiciones de los diferentes sectores sociales.

Transitoriamente los representantes de la instancia ciudadana, han sido voceros de las demandas y necesidades colectivas de la ciudadanía, su funcionamiento fue limitado, entre otros aspectos, porque la consolidación de un proceso participativo depende de un tejido social organizado e involucrado en la planificación local; y, ellos no fueron elegidos en las mesas, en ese momento transitorio muy difícilmente se convierten en personas que representen demandas de la ciudadanía. No se puede pensar, ni pretender que estos ciudadanos recojan la problemática del territorio bajo la obligación de realizar talleres, reuniones entre otros, principalmente porque no se ha creado o propiciado condiciones de análisis, de debate para recolectar sus prioridades, su participación se ha enmarcado en suministrar aportes para el desarrollo de metodologías sobre

procesos participativos institucionales que les ha planteado la “Comisión de Participación Ciudadana”.

El plan no desarrollo ninguna metodología para elegir a los representantes ciudadanos del Consejo de Planificación, no obstante hay que tener presente que un proceso consciente de elección podría empezar desde lo local, lo cual toma tiempo y esfuerzos de la parte técnica, pero desde ahí, se debe definir voceros y/o representantes a espacios más grandes, pues la participación real nace desde las bases sociales en el territorio y hay que consolidar, fortalecer la organización comunitaria - barrial, para continuar con la consolidación de espacios de participación parroquiales, posteriormente zonales o nodales, sectoriales y finalmente llegar a las asambleas ciudadanas, paralelamente deben consolidarse otras instancias de participación ciudadana individual o colectiva.

Respecto al grado de apertura del proceso participativo, mayoritariamente fue un proceso mixto con sesiones abiertas y sesiones restringidas, en un primer momento fue abierto a la ciudadanía, tanto en el área rural cuando se recogió información a través de talleres como a nivel urbano en la Asamblea Ciudadana y en las jornadas de presentación de avances del plan a la ciudadanía. Un proceso cerrado fueron las mesas de concertación mostrándose una restricción de participantes por temática tratada y por público destinatario. Los espacios de decisión de la instancia ciudadana del Consejo de Planificación fueron restringidos, debido a la mínima intervención e incidencia que tuvieron los representantes ciudadanos, las decisiones ya estaban tomadas considerando que la instancia ciudadana fue reconocida ante el Concejo Cantonal y Concejo de Planificación el 11 de noviembre de 2011 y el PDOT del Cantón Cuenca se aprobó el 10 de diciembre de 2011.

2. CRITERIOS RELACIONADOS SOBRE ¿QUÉ SE PARTICIPA?

Las temáticas que fueron sometidos a participación ciudadana durante la fase de elaboración del plan fueron:

1. Medio ambiente, infraestructura y servicios
2. Atención integral
3. Desarrollo económico y asociatividad
4. Movilidad, tránsito y transporte
5. Seguridad
6. Promoción cultural
7. Gobernabilidad y participación

En la fase de ejecución del plan no se conoce de temas que hayan sido sometidos a participación.

Cada temática incluyó subtemas de análisis, no obstante bajo ningún concepto la participación ciudadana debe ser entendida como un espacio temporal para la definición específica de un tema, la participación pasa por diferentes momentos permanentes en donde la reunión, el taller no debe definir temáticas urgentes; tienen que ser temáticas permanentes en donde la temática urgente entre dentro de un debate más amplio, intenso, en donde la gente sea llamada a actuar sobre un determinado tema, a la gente no le gusta participar en donde las decisiones ya están tomadas; si se va a tratar temas de la ciudad, culturales, patrimoniales y además luego se invita a la gente a discutir de su barrio, a decidir dónde va ser la plaza, eso sí permite el involucramiento de la ciudadanía.

De otro lado la formulación de los planes se hizo después de las elecciones de los Alcaldes, antes que asumieran sus responsabilidades, por tanto el ideal de los próximos candidatos debe ser una propuesta política en función de la planificación dada en el PDOT de su nivel de gobierno, ello fortalece las instancias ciudadanas, si un candidato dialoga con los delegados de los consejos parroquiales urbanos o rurales, estos tendrían oportunidad de mostrar su propuesta de trabajo como ciudadanos y exigir que se ajuste a un proceso de planificación participativa. Claro, todavía estamos en la búsqueda de esa madurez ciudadana para ejercer ese derecho, para obligar, presionar, a los políticos que generen procesos coherentes de desarrollo y los llamados a ejercer este proceso son los gobiernos locales, eso implica generar procesos de formación ciudadana y política de vinculación a las decisiones públicas para que plasmen sus necesidades prioritarias.

3. CRITERIOS RELACIONADOS A ¿CÓMO SE PARTICIPÓ EN EL PROCESO DEL PDOT?

El diagnóstico tuvo una escasa, limitada y restringida participación ciudadana, bastante tangencial de algunos actores y con una mínima representatividad ciudadana, que dio paso a un tecnicismo completamente divorciado del saber de la gente a la hora de tomar decisiones sobre sus realidades, sobre todo en la fase de diagnóstico y propuesta, donde se desarrolló un **proceso interno elaborado por los técnicos**, incluso al interno de la municipalidad; reafirmado que “...el PDOT lo hicieron los técnicos con información de la gente...”. En el área rural hubo un proceso importante de construcción del diagnóstico con la ciudadanía, con las comunidades, en términos de recoger una información secundaria, que fue validada a nivel urbano; logrando mínimamente en la fase de diagnóstico un proceso externo con participación ciudadana; que en algunos casos posibilitaron la creación de nuevos espacios de articulación con la ciudadanía, y en otros se

reconstruyeron, de tal forma que la información fue actualizada y usada como insumo para el plan cantonal. La fase de propuesta se constituyó en un proceso interno, que mostró una débil capacidad de propuesta, que no dinamizó espacios externos y mecanismos, exceptuando un mínimo grado de apertura que se dio en las mesas de concertación, que recogieron acciones, amenazas y compromisos que se relacionan con las grandes líneas propuestas en cada uno de los objetivos estratégicos, en tanto que en la Asamblea Cantonal se recogieron aportes a los objetivos del plan por cada subsistema territorial, así como se construyó la visión y misión del cantón Cuenca. Las propuestas del plan fueron recogidas en términos de líneas de acción para establecer su realización a corto, mediano y largo plazo; y, luego determinar los lineamientos del POA 2012. La ciudadanía fue convocada para priorizar “líneas de intervención” más no, para definir proyectos”; y, después de obtener estos insumos el equipo técnico de la municipalidad definió los proyectos. La capacidad de propuesta se redujo a líneas de intervención que son generalidades, que bien pueden estar recogidas en las políticas del Plan Nacional del Buen Vivir, obviando, que el nivel de planificación y competencias del Municipio requiere y exige que se establezca con la ciudadanía proyectos que efectivamente permitan la territorialización de la inversión pública.

Los niveles de participación alcanzados dentro del proceso corresponden al primer y segundo nivel del esquema planteado en el marco teórico que comprende: *Información, formación y transparencia / Consulta, debate y deliberación*, vale señalar que estos niveles asumieron ligeras deficiencias para dotar a la ciudadanía de información, distinguiéndose espacios de consulta incluso de debate pero con escasa capacidad deliberativa. La participación de la ciudadanía en el plan se redujo a “proporcionar información sobre los problemas y oportunidades”, convirtiéndolos en meros espectadores que pusieron su tiempo, sus saberes, sus energías para proponer, pero luego las decisiones las tomaron otros y en otros espacios. Si bien el proceso mostró una baja calidad de decisión de los participantes que determinó restricciones considerables en la toma de decisiones, no se podría considerar únicamente elementos de información y comunicación en el proceso que nos permita aseverar que el proceso no sea realmente participativo.

Los canales de comunicación e información en la fase de formulación del plan fueron limitados y aunque funcionaron no fueron los idóneos, es claro que no hubo una estrategia de comunicación consistente, al menos no en la fase de formulación del plan, de alguna manera sobre los medios de comunicación social pero no en su real dimensión, que implique armar una propuesta de comunicación socio territorial de la planificación y de la participación ciudadana en Cuenca, que a

más de las categorías de medios descritas, genere una comunicación alternativa en las diferentes parroquias urbanas como rurales en dónde la comunicación llegue con mayor facilidad.

La pluralidad de información fue débil, las fuentes de información son escasas y no son compatibles con las distintas visiones y opiniones de desarrollo que tiene la ciudadanía, no se consideraron los Planes de Desarrollo de la Juntas Parroquiales del Cantón Cuenca para conocer las tendencias de desarrollo como tampoco se articuló la información existente de cada Dirección o empresa de la Corporación Municipal entre otros. La información dirigida a la ciudadanía, utilizó un lenguaje técnico, de difícil comprensión y entendimiento a la población; hubo debilidad en el procesamiento de información para llegar a la ciudadanía con claridad, coherencia y orden, lo que no permitió una correcta interpretación de los mensajes, como tampoco un encadenamiento de información de las diferentes etapas del plan.

Los espacios que se identificaron y usaron en el proceso participativo fueron los Consejos de Planificación de los GAD Parroquiales del Cantón, los consejos barriales urbanos y los consejos parroquiales rurales, los Presupuestos Participativos a nivel rural como espacios ya instaurados desde el 2008 y los consejos ciudadanos a través de las mesas de concertación o mesas territoriales que oportunamente fueron aprovechadas en el plan. Las asambleas locales fueron el mecanismo más consolidado, pero tuvo limitantes que merecen ser consideradas, la ciudadanía se dividió de acuerdo a los cuatro subsistemas territoriales y la gente que tenía afinidad por varios temas le toco decidir por determinado tema, en la práctica y en la vida cotidiana no se puede separar así tajantemente, entonces hay unos temas que están relacionados; y, que un determinado momento son de interés de la ciudadanía, pero luego de un tiempo hay interés por otros temas que afectan de manera directa, entonces se precisa de un mecanismo o técnica que evite estas limitantes de participación.

La “Ordenanza que regula el procedimiento de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal 2012”, define en el Art.2 que las “mesas de Concertación, y los tres representantes ciudadanos a cada uno de los Consejos de Planificación Parroquial Rural ya conformados en el cantón, serán la máxima instancia provisional de Representación de Participación Ciudadana en el Cantón Cuenca, hasta que se defina el Sistema Cantonal de Participación Ciudadana”, en sentido estricto la propia ordenanza establece un reconocimiento a las **mesas que fueron aprovechadas como un proceso de democracia representativa no participativa**; y claro, los procesos de democracia representativa también son

interesantes como pasos previos a la democracia participativa. Se identificaron otros espacios como consejos consultivos, foros, comisiones y redes sociales, de los cuales no se tiene registros que permitan determinar si funcionaron dentro del proceso, tampoco se incorporó espacios lúdicos para que la información sea devuelta a la ciudadanía a través del teatro, música expresiones culturales y artísticas. Los espacios no fueron ni oportunos, ni adecuados, primero por el corto tiempo que tuvo el GAD Municipal para elaborar el plan y segundo por la debilidad del tejido social organizado.

Otro de los mecanismos usados, fue los talleres en las distintas etapas del plan que permitieron profundizar algunos temas, destacándose los talleres realizados para construir los diagnósticos sectoriales de las 21 Juntas Parroquiales del Cantón; y talleres a nivel externo e interno de la municipalidad, con actores claves en la fase de propuesta. Las alcaldías itinerantes, se constituyeron en un espacio de rendición de cuentas como mecanismos de participación ciudadana, en la gestión, ejecución y seguimiento de los planes operativos anuales; en el primer caso de rendición de cuentas de los Presidentes de las Juntas Parroquiales y en el segundo caso de rendición de cuentas de los Secretarios(as) de la Municipalidad de Cuenca conjuntamente con el Alcalde. La silla vacía fue usada en temas que no tuvieron relación e incidencia en la elaboración del plan.

4. CRITERIOS RELACIONADOS CON LA COORDINACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO

En relación al eje de coordinación del proceso participativo; los criterios que tuvieron mayor trascendencia fueron **el consenso** que permitió al plan tener una aceptación mayoritariamente técnica, una mediana aceptación política y una débil aceptación social, que no permitió cohesión y compromisos, frente a los retos de futuro de los agentes políticos, sociales y económicos que reclaman el consenso entre los diversos actores involucrados en la elaboración del plan. Entonces la primacía técnica sin una metodología participativa desarrollada, termina haciendo su propia trampa, pues si la fortaleza técnica es importante la técnica se impone sobre los ciudadanos tecnocráticamente sin remedio y la participación queda un poco anulada. Si la suficiencia técnica no existe o es débil la necesidad de acomodarse a la demanda ciudadana va a ceder sin concepto.

La planificación y recursos, se desarrollaron en un proceso nuevo, con poco tiempo para enfrentar la planificación con una participación mucho más efectiva, en ciertos momentos el proceso se volvió eminente técnico, sin embargo al inicio se logró un acercamiento entre técnicos y ciudadanos como una primera experiencia para la construcción del plan, que luego decayó y

cuando se quiso recuperar, el plan ya estaba en la recta final de su elaboración; quedando tiempo únicamente para un proceso de socialización con un grado de participación meramente informativo.

El plan tuvo una débil aceptación social, básicamente por la **falta de mecanismos de involucramiento de la ciudadanía en el proceso**, externa e internamente no se reconoce al plan como un instrumento o herramienta que permite plasmar y planificar los deseos de desarrollo de la población, al cual las direcciones, departamentos y empresas municipales de la Corporación Municipal, deben ajustarse a una coherencia programática definida en el plan a través de sus diferentes instrumentos. Al inicio el proceso tuvo una aceptación política y técnica, que se debilitó en el momento que no se clarificaron las intervenciones en el territorio por parte de las autoridades y de los técnicos, evidenciándose poco o nulo involucramiento de la ciudadanía y del personal al interior de la propia corporación municipal. Otra debilidad técnica fue la carencia de respuestas a largo plazo en el proceso de planificación territorial que incorporó mayoritariamente respuestas a corto plazo. El área política de municipalidad se involucró escasamente en el proceso, la estructura del ejecutivo municipal, en su conjunto tuvo un débil liderazgo de los concejales municipales e incluso del Alcalde, que no estuvieron presentes de manera decisiva, así como tampoco tuvieron una participación efectiva, constante y vinculante en el proceso de construcción del plan. No obstante, la aprobación del plan, tuvo la aceptación política de los 15 concejales del Cantón Cuenca y fue aprobado en mayoría, considerando que la ciudadanía participó en algunos espacios e instancias y en otras por falta de información o por desconocimiento no participó, pero su silencio otorgó su aceptación, no obstante en el imaginario colectivo de la ciudadanía cuencana hay un plan que fue aprobado con cierta participación, que fue discutido y debatido en el legislativo del gobierno cantonal.

Uno de las fases que posibilitó poner en relación las distintas áreas implicadas en el proceso fue el diagnóstico integrado, que sistematizó en un esquema coherente los diagnósticos sectoriales, mostrando las interconexiones entre los problemas y las oportunidades del territorio a través de talleres para la retroalimentación del diagnóstico con las Secretarías, Direcciones y Empresas de la Corporación Municipal, con las Juntas Parroquiales del Cantón y con actores claves. No se puede hablar de un alto grado de transversalidad y de eficiencia porque el proceso no alcanzó espacios de codecisión y gestión a partir de las distintas áreas implicadas.

El plan tuvo un liderazgo predominantemente técnico con limitadas posibilidades de abrirse a las demandas de los ciudadanos, internamente no se tiene claro quien lidero el plan, en un primer momento comenzó bajo el liderazgo de la Unidad de Desarrollo Rural actualizando los Planes de Desarrollo de las Juntas Parroquiales, paralelo el PEC trato de actualizar el Plan Estratégico y para ello activo las ocho mesas de concertación, pero tampoco hubo el liderazgo para convocar, después se cambió el proceso de planificación a la Secretaria de Planificación, ni siquiera a la Dirección de Planificación que era la instancia técnica entre estas dos entidades institucionales, se delegó a la Unidad de Gestión Estratégica Cantonal, antes denominada Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial que tome la posta del plan, en determinados momentos el liderazgo lo tomo la Universidad del Azuay, resultado de ello, hoy por hoy resulta difícil saber o conocer el actor clave o quién es el disco duro que conoce el proceso cronológico del plan, allí podemos ver la debilidad del liderazgo, debió establecerse un líder institucional que conjuntamente con su equipo tiene toda la visibilidad y a su vez consigue asesores en la participación, asesores en el ordenamiento territorial; y, es quien dirige el plan no necesariamente conoce de todo, pero trata de integrar un todo.

Cuando se elaboró el plan el Sistema de Participación Ciudadano tal como lo exige la Ley, estaba aún en proceso de consolidación, de allí que la municipalidad formuló una ordenanza, que reconoce como máxima instancia de participación ciudadana *“las mesas ciudadanas conformadas a partir de los cuatro sistemas del PDOT cantonal”*, quienes validaran los grandes lineamientos del PDOT y del presupuesto anual. Las mesas estaban conformadas por ciudadanía organizada y no organizada con representantes de sectores ambientales, sociales, económicos, culturales, políticos e institucionales; representantes de los GAD Parroquiales, Consejos de Planificación Parroquiales; durante la fase de elaboración del plan, no hubo un Sistema de Participación Ciudadana consolidado, la confirmación del Consejo de Planificación Cantonal como elemento integrante del sistema, tuvo limitaciones notorias en el área urbana, mientras que en el área rural se logró mayores acercamientos con la ciudadanía.

El proceso participativo no tuvo claridad en sus objetivos, factor que patrocinó la ausencia de una coherencia programática del proceso de planificación participativa, por tanto no se puede analizar las causas por la cuales no se cumplieron. En general el proceso tuvo una planificación que metodológicamente comprendió las etapas de preparación previa, fase de información y diagnóstico, fase de planificación y fase de gestión, logrando establecer contenidos para cada fase, metodológicamente se omitió incluir en cada una de estas fases los momentos, instancias,

espacios y mecanismos de participación ciudadana que se requería en cada fase, con objetivos y resultados útiles para el desarrollo del proceso participativo.

En la formulación del plan, la población rural participo en la recopilación de información, en el diagnóstico sectorial y en menor grado en el diagnóstico integrado; la población urbana tuvo mayor incidencia en la visión, misión, objetivos, estrategias, pero cuando ya se debió hablar de proyectos concretos, eso no se sometió a participación, en la fase de propuesta, no se trabajó directamente en la definición de proyectos sino sobre líneas o ejes de intervención, para conocer cuáles eran los temas de mayor preocupación de la ciudadanía que requerían respuestas y en función de esas líneas que es en lo que participo la gente, la parte técnica fue construyendo proyectos más específicos, que incluso debían estar atados a la propuesta del gobierno local para definir el presupuesto anual y el presupuesto participativo municipal.

En el desarrollo del proceso de planificación, se evidenció un error de planteamiento de quienes formularon la metodología, que no tiene que ver con las autoridades municipales, ni con los profesionales porque los procedimientos, las herramientas, las metodologías no estaban claras para que la planificación y participación se haga de manera efectiva. Hubo trabas burocráticas; las direcciones, unidades y empresas requerían de un proceso mancomunado en donde la decisión política de la municipalidad era hacer el plan y todos debieron funcionar bajo esa consigna, situación que no se dió, porque cuando se solicitaba desde quienes estaban a cargo del PDOT información a la propia corporación municipal era muy lenta y con muchas trabas, la corporación municipal no presto su contingente, no colaboro, porque no estaban conscientes de la validez de este proceso, hubo una participación interna de la institución negativa y sesgada al proceso de construcción del plan. Situación que pudo darse entre otros aspectos, porque el proceso se desarrolló dentro de una débil estructura administrativa interna, que en su momento no dimensiono la magnitud del trabajo, la municipalidad no estaba preparada frente a falta de experiencia, metodologías claras y poca apertura de los técnicos, políticos y ciudadanía a procesos participativos, no se destinó ningún equipo institucional que organice a la gente, los técnicos levantaban información, construían el diagnóstico y hacían la convocatoria, después llamar a asegurar que venga la gente, en un triangular difícil. Otro aspecto a considerar es el imaginario, referido a que *“los planifican la intervención en el territorio son los arquitectos”* porque es la visión del desarrollo basada en la infraestructura, la construcción del plan requiere de una multidisciplina en donde estén arquitectos, economistas, agrónomos, ingenieros civiles, ambientalistas, geógrafos, geólogos, sociólogos, antropólogos, filósofos entre otros, para que

reflexionen los procesos de manera integral. Dentro de la academia en las ramas técnicas no se imparten criterios o conceptos de vínculo con la ciudadanía, lo que hace ver la necesidad de involucrar a los profesionales de las distintas ramas en estos procesos de planificación y participación. Todos los profesionales deben tener la visión social de trabajar con la gente, esto es multidisciplinario en cuanto, tanto esto le corresponde también al profesional técnico, que tiene sus propias experticias en determinadas áreas.

5. CRITERIOS RELACIONADOS A LAS CONSECUENCIAS - RESULTADOS DEL PROCESO

Durante la formulación del plan no hubo un proceso de devolución de información constante en todo el ciclo de planificación, lo más cercano a una devolución fue en la Asamblea Cantonal durante la fase de propuesta en donde se mostró la información procesada del diagnóstico y se mostró la imagen objetivo; y, otro evento en donde se hizo el lanzamiento del CD de información que fue distribuido a las instituciones públicas y privadas para conocimiento del plan. El proceso de devolución de información fue débil, las devoluciones tienen que ver con la toma de decisiones, enfrentar la información que se recogió con la gente para que se produzca una reflexión sobre la información elaborada, provocando creatividad en las propuestas y decisiones posteriores. Con seguridad eso no se hizo en el plan, evidenciándose una distorsión conceptual **que entiende la devolución de información “como un proceso de socialización de información”**. No hubo una devolución oportuna, en algunos casos incluso se llegó a devolver dos años después, ni siquiera a la gente sino al presidente de la Junta Parroquial en un CD, eso es negativo, la gente siente que lo que dijo no fue tomado en cuenta, siente que su presencia no fue válida.

Los resultados y su implantación presentan una evaluación medianamente favorable al proceso, con restricciones relacionadas a los ajustes que hizo al plan, para incorporar los proyectos que fueron parte del Plan de Gobierno de la administración. A la fecha de corte de las entrevistas de esta investigación (noviembre de 2012), la Municipalidad no dispone del Modelo de Gestión, que defina indicadores, controles e instrucciones para seguir la ejecución de las medidas del plan, comprobar en qué grado las ejecuciones se aproximan o se alejan de lo previsto; y, que permita evaluar los avances del plan, cuando la ciudadanía visualiza que lo que se planificó desde sus necesidades, experiencias, vivencias de su realidad de la que es parte, se involucra y da credibilidad al proceso.

El criterio más solvente fue la mejora de relaciones principalmente entre la administración y la ciudadanía a través de los gabinetes itinerantes, como un espacio de relacionamiento y contacto

directo, que tiene la doble función de cohesionar el trabajo y las relaciones internas de la municipalidad, puesto que la corporación en conjunto se prepara para dar respuestas a la ciudadanía ante las demandas y necesidades urgentes, otra potencialidad de este espacio es que permite el conocimiento in-situ de cada territorio, dando un salto en el proceso participativo, porque es la Corporación Municipal con su equipo técnico que se traslada, sale a un trabajo de campo y de escucha, en un proceso de observación participante, estableciéndose una ruptura en la estructura tradicional en donde la ciudadanía es quien viene a la institución.

Los aspectos más críticos del análisis de resultados del proceso fueron la devolución de los resultados y la capacitación que fue frágil, se precisa de personal, que este dedicado al cien por ciento a pensar los temas de participación en todos sus componentes, porque no es solamente asunto de invitar a participar a la gente, hay que formar y buscar espacios que permiten potenciar esas capacidades ciudadanas para que puedan ejercer opinión, muchos más, si éste equipo tiene que vincular la participación a la planificación territorial; siendo imprescindible la formación y/o capacitación en metodologías participativas prioritariamente al personal técnico y responsables políticos.

Por último la parte técnica que elaboro el plan, desconoce que se haya hecho un mapeo de actores que permita conocer las relaciones y roles que se quieran promover entre los agentes socio políticos del territorio cantonal. No se puede hablar de una mejora de las relaciones sociales porque el proceso básicamente se sustentó en momentos de participación, es decir no se propició espacios formales e informales de encuentro con el sistema de participación ciudadana.

3.2.1.1. TABLA RESUMEN DE CRITERIOS DE CALIDAD PARA EVALUAR EL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTON CUENCA.

Una vez establecido el análisis para evaluar procesos participativos, se determina los criterios de calidad, a partir de los cual se realizará su calificación y ponderación³⁴, mediante la aplicación del análisis multi-criterio.

³⁴ El índice de participación se obtiene de la suma de los 22 criterios en función de la calificación por criterios realizada por indicador; y, podemos decir que el criterio es alto si el valor del índice es de 9 - 6, medio si es de 5, 9 - 3 y bajo si es de 2,9 - 1.

Cuadro Nro. 4: Síntesis de los resultados de la evaluación de los criterios de calidad del proceso participativo

TABLA RESUMEN DE CRITERIOS DE CALIDAD PARA EVALUAR PROCESOS PARTICIPATIVOS							
Aspecto	Criterio	Indicador	Calificación de criterios				Ponderación
			Alta (3)	Media (2)	Baja (1)	Total	
1. QUIÉN PARTICIPA	a) Cantidad de participantes	% de participantes	3			6	Alto
		% de actores		2			
		% de asistentes en relación			1		
	b) Diversidad de participantes	% de colectivos participantes			1	9	Alto
		Índice de diversidad	6				
		Tipos de actores		2			
	c) Representatividad de los participantes	Flujo de información			1	3	Medio
		Elección de los representantes			1		
		Fidelidad del discurso			1		
	d) Apertura del proceso.	Grado de apertura del proceso		2		3	Medio
		Grado de apertura de espacios de decisión			1		
	2. ¿SOBRE QUE SE PARTICIPA?	a) Relevancia	Agenda política		2		4
Temas sometidos a participación				2			
	b) Capacidad de intervención administración	Competencia de intervención en la materia	3			3	Medio
3. ¿CÓMO SE PARTICIPA?	a) Diagnóstico participativa	Grado de participación en el diagnóstico.			1	1	Bajo
	b) Capacidad de propuesta	Capacidad y nivel de propuestas		2		2	Bajo
	c) Grado o niveles de participación	Analizar el grado de participación			1	1	Bajo
	d) Calidad de la información	Canales de información		2		4	Medio
		Pluralidad de la información			1		
		Claridad y utilidad de la información producida			1		
	e) Espacios y mecanismos de Participación	Espacios de participación		2		4	Medio
Mecanismos de participación			2				
4. COORDINACIÓN DEL PROCESO	a) Consenso	Aceptación política	3			6	Alto
		Aceptación social			1		
		Aceptación técnica		2			
	b) Transversalidad	Grado de implicación de las áreas políticas y técnicas		2		3	Medio
		Espacios de transversalidad			1		
	c) Iniciativa y liderazgo	Iniciativa	3			5	Medio
		Liderazgo		2			
	d) Integración al	Relación con otros procesos		2		4	Medio

PONDERACIÓN MEDIA



	Sistema de Participación Ciudadana	Uso de órganos o estructuras existentes		2				
	e) Claridad de los Objetivos	Análisis de objetivos			1	2	Bajo	
		Cumplimiento de los objetivos			1			
	f) Planificación y recursos	Análisis de la planificación y su cumplimiento			1	6	Alto	
		Recursos económicos		2				
		Personal	3					
5. CONSECUENCIAS O RESULTADOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	a) Resultados sustantivos	Tipo y resultados del proceso		2		3	Medio	
		Valoración subjetiva de los resultados			1			
	b) Implementación de los resultados	Implementación de los resultados		2			3	Medio
		Órganos de seguimiento			1			
	c) Devolución de los resultados	Identificar si el proceso prevé una devolución			1	1	Bajo	
	d) Mejora de las relaciones entre actores	Mejora de las relaciones entre la ciudadanía			1	6	Alto	
		Mejora de las relaciones entre administración y ciudadanía	3					
		Mejora de las relaciones internas		2				
e) Capacitación	Sesiones de capacitación		2		2	Bajo		

Elaboración: Propia, 2013

Los aspectos y criterios definidos en la evaluación del proceso participativo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca determinan que los **criterios de calidad** tienen mayoritariamente un valor ponderado de medio – bajo. Los aspectos que analizan, quién participo y la coordinación del proceso son los únicos que tienen un valor ponderado medio -alto.

3.2.2. CRITERIOS PARA DETECTAR BUENAS PRÁCTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTON CUENCA.

Para asegurar una evaluación efectiva luego de analizados los criterios de calidad, interesa detectar las buenas practicas dentro del proceso del plan; aclarándose que no existe un modelo o práctica ideal que pueda aplicarse a un determinado territorio, contexto o circunstancia, pero puede ser útil proponer criterios de calidad para seleccionar aquellas experiencias que puedan servir para incentivar la participación como proceso de construcción social.

1. Criterios de innovación³⁵

CRITERIOS DE INNOVACIÓN						
Criterios	Calificación de criterios					
	Alta (3)		Media (2)		Baja (1)	
Temática	Temas de especial interés que no se han abordado antes		Temas habituales pero tratados de forma especial.		2	Temas habituales
Población	Sector de la población que habitualmente no participan		Se profundiza en los niveles de participación		2	Se trabaja con los de siempre
Territorio	Territorios segregados o con pocos antecedentes participativos		Se profundiza la participación en determinados territorios			Se trabaja en espacios con historia participativa
Mecanismo Participación	Instrumentos nuevos		Se usan instrumentos conocidos		2	No se usan mecanismos

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos; Observatorio Internacional de Democracias Participativas - Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Elaboración: Propia, 2013

2. Criterios de Transferibilidad³⁶

CRITERIOS DE TRANSFERIBILIDAD						
Criterios	Calificación de criterios					
	Alta (3)		Media (2)		Baja (1)	
Diagnóstico Participativa	Externo Participación Ciudadana con Indicadores. Acceso abierto a Internet.		Interno. Elaborado por técnicos. Con Indicadores. Acceso con limitaciones			Valoraciones Subjetivas recogidas con informes. Cerradas
Otros documentos	Base de datos, memoria, proyecto. Estudios e Informes. Otros. Acceso abierto a Internet		Proyecto Estudios e informes. Acceso con limitaciones			Proyectos o documentos poco sistematizados. Cerrados

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos; Observatorio Internacional de Democracias Participativas - Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Elaboración: Propia, 2013

3. Criterios de Factibilidad³⁷

CRITERIOS DE FACTIBILIDAD						
Criterios	Calificación de criterios					
	Alta (3)		Media(2)		Baja (1)	
Personal	Especializado en participación y con dedicación alta. Contratados y voluntarios		Funcionarios de la administración a tiempo parcial		2	No hay personal especializado
Materiales	Recursos económicos propios y aportes externos		Recursos económicos de los presupuestos generales			No se prevén recursos específicos
Logístico	Instalaciones y equipamientos adecuados		Instalaciones y equipamientos compartidos			No se prevén

³⁵**Innovación:** introducción o mejora de elementos en un sistema mediante actuaciones realizadas con el objetivo de perfeccionar su funcionamiento interno y su relación con el entorno, y con un impacto visible en el resultado de dichas actuaciones.

³⁶**Transferibilidad:** capacidad de una experiencia para permitir la repetición de sus elementos esenciales en un contexto distinto al de su creación, con elevadas probabilidades de éxito. La accesibilidad de los mismos puede favorecerse cuando estos estén disponibles de forma abierta en distintas fuentes (registros, internet, publicaciones etc.).

³⁷**Factibilidad:** atributo por el que una iniciativa tendrá posibilidades de éxito en su implementación debido a que en su diseño se ha considerado el contexto económico, técnico, organizacional y socio-político en el cual se ha de llevar a cabo.

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos; Observatorio Internacional de Democracias Participativas - Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Barcelona.
Elaboración: Propia, 2013

4. Criterios de Impacto Positivo³⁸

CRITERIOS DE IMPACTO POSITIVO					
Criterios	Calificación de criterios				
	Alta (3)		Media (2)		Baja (1)
Resultados	Propuestas, acciones o decisiones que se han materializado.		Propuestas que se materializan más adelante	2	No se advierten resultados visibles
Cultura Participativa	Percepciones y valores más participativos de la población.		Se destacan cambios pero no se fundamentan		No existe información sobre impactos
Mejora en las relaciones Sociales	Relaciones más intensas e incorporación de nuevos actores	3	Se mantienen los mismos actores y tipos de relaciones.		No hay información

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos; Observatorio Internacional de Democracias Participativas - Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Barcelona.
Elaboración: Propia, 2013

5. Criterios de Planificación³⁹

CRITERIOS DE PLANIFICACIÓN					
Dimensión	Calificación de criterios				
	Alta (3)		Media (2)		Baja (1)
Sistematicidad	Se prevén todas las fases del proceso		Previsiones generales de un proceso		Improvisación
Fundamentación	Estudios previos con criterios fundamentados		Informes subjetivos		Sin estudios
Participación	Diferentes actores	3	Diferentes técnicos municipales		Sin participación

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos; Observatorio Internacional de Democracias Participativas - Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Barcelona.
Elaboración: Propia, 2013

³⁸**Impacto positivo:** consecución de los objetivos establecidos; esta consecución implica la existencia de un impacto, de un cambio observable y positivamente valorado en el ámbito sobre el cual se ha centrado la actuación llevada a cabo.

³⁹**Planificación:** establecimiento de un conjunto de pasos ordenados racionalmente y relacionados entre sí para conseguir los resultados deseados en un ámbito de intervención del G.A.D. local.

6. Criterios de Liderazgo⁴⁰

CRITERIOS DE LIDERAZGO						
Dimensión	Calificación de criterios					
	Alta (3)		Media(2)		Baja (1)	
Consenso	Aceptación política, social y técnica		Discrepancias en el nivel político técnico		2	Discrepancias a nivel técnico o social (además de las políticas)
Implicación de autoridades políticas	Compromiso personal y apoyo explícito		Compromiso institucional		2	Sin apoyo político

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos; Observatorio Internacional de Democracias Participativas - Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Elaboración: Propia, 2013

7. Criterios de Responsabilidades⁴¹

CRITERIOS DE RESPONSABILIDADES						
Dimensión	Calificación de criterios					
	Alta (3)		Media(2)		Baja (1)	
Reglas de juego	Documentos accesibles que expresan el qué, el cómo, el quiénes y los resultados esperados de un proceso.		Pautas generales y poco sistemáticas		1	No existen reglas de juego

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos; Observatorio Internacional de Democracias Participativas - Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Elaboración: Propia, 2013

8. Criterios del Sistema de Evaluación⁴²

CRITERIOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN						
Dimensión	Calificación de criterios					
	Alta (3)		Media(2)		Baja (1)	
Sistematicidad	Prevista al inicio del proceso		Realizada sin previsión		No habitual	* 43
Fundamentación	Criterios contrastados		Criterios subjetivos		Sin criterios	*
Participación	En todas las etapas		En alguna etapa		Sin participación	1
Intervención terceros	Actores vinculados y desvinculados al proceso		Actores vinculados al proceso		Interna	1

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos; Observatorio Internacional de Democracias Participativas - Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Elaboración: Propia, 2013

⁴⁰ **Liderazgo social sólido:** capacidad de los promotores de una iniciativa para desarrollarla según los objetivos previstos mediante el fomento de la participación, la cohesión y la motivación de los actores implicados. Para ello el promotor puede aplicar habilidades y estrategias de distinta índole: fomento del diálogo, procesos de negociación o acciones formativas.

⁴¹ **Responsabilidades definidas:** los participantes deben conocer cuál será la lógica del proceso y sus limitaciones; estas reglas deben ser explícitas, accesibles y deben plantear el qué, el cómo, el quiénes y los resultados esperados de un proceso participativo. Los ciudadanos deben participar en la elaboración de estas reglas de juego y asuman compromisos de corresponsabilidad para alcanzar determinados resultados.

⁴² **Sistema de evaluación:** fiscalización de las medidas llevadas a cabo y el control de los efectos producidos por dichas actuaciones en relación a los objetivos previstos, para observar las desviaciones y redefinir los objetivos y las medidas.

⁴³ * Estos indicadores no se puede valorar, no hubo sistematicidad tampoco fundamentación en el proceso de elaboración del plan.

9. Criterios de Implicación de la ciudadanía⁴⁴

CRITERIOS DE IMPLICACIÓN DE LA CIUDADANÍA					
Dimensión	Calificación de criterios				
	Alta (3)		Media(2)		Baja (1)
Pluralismo	Diversidad de actores (organizados o no)		Diversos actores organizados		Pocos actores o sin información. 1
Representación	Principales organizaciones sociales. Presencia de jóvenes, mujeres, ciudadanos individuales.		Principales Organizaciones sociales		Participan los mismos de siempre o sin información 1
Extensión	Alta en relación al conjunto de la población		Grupos reducidos		Escasa o sin información 1
Apertura	Abierta a todos los interesados		Restringida a grupos		2 La incorporación de actores es arbitraria

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos; Observatorio Internacional de Democracias Participativas - Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Elaboración: Propia, 2013

10. Criterio de Reconocimiento entre pares⁴⁵

CRITERIOS DE RECONOCIMIENTO ENTRE PARES					
Dimensión	Calificación de criterios				
	Alta (3)		Media(2)		Baja (1)
Presentaciones publicaciones	En congresos o encuentros de especialistas / o público interesado		En encuentros internos		2 Sin presentaciones
Reconocimientos	Premio o distinción de terceros		Reconocimientos internos		Sin reconocimientos 1
Publicaciones	En diarios, revistas especializadas		Publicaciones propias		Sin publicaciones 1

Fuente: Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos; Observatorio Internacional de Democracias Participativas - Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Elaboración: Propia, 2013

⁴⁴**Implicación de la ciudadanía:** los actores públicos o privados, individuales o colectivos, pueden participar en diferentes momentos y deben asumir un rol activo en el proceso participativo. Es fundamental que la participación promueva a actores excluidos y se eviten los sesgos socioeconómicos. El pluralismo es una dimensión que fortalece la deliberación incluyendo no sólo a los actores organizados sino también a los ciudadanos individuales.

⁴⁵**Reconocimiento entre pares:** valora y reconoce el conocimiento específico que tienen los responsables de los procesos de participación sobre sus respectivos ámbitos de responsabilidad y actuación. Se entiende que la existencia de reconocimiento y valoración hacia una experiencia garantiza su calidad y la pluralidad de los agentes que expresen el valor de una iniciativa, garantiza la objetividad.

3.2.2.1. TABLA RESUMEN DE CRITERIOS COMUNES DE BUENAS PRÁCTICAS PARA EVALUAR EL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTON CUENCA.

El proceso participativo del PDOT del Cantón Cuenca carece de documentación disponible diagnóstico, memorias o reglas de juego explícitas, que son imprescindibles para el análisis de una Buena Práctica Participativa. Teóricamente dentro de “los criterios de calidad en los que se requiere una ponderación alta en alguna de sus dimensiones, se destaca la innovación, la transferibilidad, la factibilidad y la implicación de la ciudadanía. En el caso del impacto positivo, la ponderación alta es un requisito sólo para los resultados visibles ya que la cultura organizativa o la mejora en las relaciones sociales, pueden conllevar más dificultades para su medición a corto plazo”⁴⁶. Para cumplir una condición mínima de valoración para una buena práctica, es necesario ponderar los indicadores de una forma integral valorando no sólo los aspectos procedimentales, sino también los sustanciales, los relacionales, los resultados e impactos. La relevancia de los temas tratados y los indicadores procedimentales deben ser considerados al momento de realizar la valoración. A continuación se sintetizan los criterios recogidos para evaluar las Buenas Prácticas del Proceso Participativo del PDOT del cantón Cuenca.

Cuadro Nro. 5: Síntesis de los resultados de la evaluación de los criterios comunes de buenas prácticas del proceso participativo

TABLA RESUMEN DE CRITERIOS COMUNES DE BUENAS PRÁCTICAS PARA EVALUAR EL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DE CUENCA								
Criterios de Buenas Prácticas del Proceso Participativo del	Criterios	Indicadores	Calificación Criterios			Total	Ponderación	
			Alta (3)	Media (2)	Baja (1)		Alto: 7 – 6,1; Medio: 6- 3,1; Bajo: 3 - 1.	Ponderación MEDIA - BAJA
Criterios de Buenas Prácticas del Proceso Participativo del	1. Innovación	Temática		2		7	Alto	
		Población		2				
		Territorio			1			
		Mecanismos de Participación		2				
	2. Transferibilidad	Diagnosis Participativa			1	2	Baja	
		Otros documentos			1			
	3. Factibilidad	Personal		2		4	Medio	
		Recursos			1			
		Materiales			1			

⁴⁶ Guía para la Detección de Buenas Prácticas en los Procesos Participativos, Observatorio Internacional de Democracias Participativas.

4. Impacto Positivo	Resultados visibles		2		6	Medio
	Cultura Participativa			1		
	Mejora relaciones Sociales	3				
5. Planificación	Sistematicidad			1	5	Medio
	Fundamentación			1		
	Participación	3				
6. Liderazgo sólido	Consenso		2		4	Medio
	Implicación autoridades políticas		2			
7. Responsabilidades definidas	Reglas de juego			1	1	Bajo
8. Sistema de evaluación	Sistematicidad			*	2	Bajo
	Fundamentación			*		
	Participación			1		
	Intervención terceros			1		
9. Implicaciones de la ciudadanía	Pluralismo			1	5	Medio
	Representación			1		
	Extensión			1		
	Apertura		2			
10. Reconocimiento entre pares	Presentaciones Públicas		2		4	Medio
	Reconocimiento			1		
	Publicaciones			1		

Elaboración: Propia, 2013

Los criterios comunes de buenas prácticas establecen una ponderación alta únicamente para los criterios de innovación y baja respecto de la transferibilidad, responsabilidades definidas y sistema de evaluación. En general el proceso de participación ciudadana dentro del plan tiene una ponderación media - baja.

3.3. COMBINACIÓN DE LOS CRITERIOS DE CALIDAD RESPECTO DE LOS CRITERIOS COMUNES DE BUENAS PRÁCTICAS.

El mecanismo de ponderación propuesto para valorar cada indicador, es el de calificar con una puntuación de alto=3; medio=2 o bajo=1, según el nivel de cumplimiento de determinadas condiciones. Para establecer la valoración de los criterios comunes para buena prácticas como la innovación dentro del criterio de calidad sobre quiénes participaron, se aplicó la metodología del Abaco de Reggnier clasificando la información de la siguiente forma:

Significado de los colores del Ábaco			
	Muy alto		Medio
	Alto		Bajo

Cada criterio se analizó de forma integral y vinculada al contexto del plan; lo que implicó ponderar todos los criterios teniendo en cuenta las características y objetivos de cada práctica. La información contextual de los criterios de calidad, ayudó a entender las motivaciones, la relevancia de los temas tratados o el carácter innovador del proceso participativo del plan. En el siguiente cuadro se combinan los criterios de buenas prácticas con los criterios de calidad aplicados para la evaluación del PDOT; y, se seleccionan los criterios en función del significado de los colores establecidos en el ábaco.

Cuadro Nro. 6: Combinación de los criterios de calidad y criterios comunes para evaluar el proceso participativo.

COMBINACIÓN DE CRITERIOS PARA EVALUAR EL PROCESO PARTICIPATIVO DEL P.D.O.T. DEL CANTÓN CUENCA						
Criterios		Criterios de calidad				
		Quiénes	Sobre qué	Cómo	Coordinación	Consecuencias
Criterios comunes de buenas prácticas	Innovación	4	4	3	4	3
	Transferibilidad	4	3	2	3	3
	Factibilidad	4	3	3	3	3
	Impacto positivo	5	4	3	4	4
	Planificación	4	3	3	4	3
	Liderazgo sólido	5	4	3	4	4
	Responsabilidades definidas	4	3	2	3	3
	Sistema de evaluación	3	2	2	2	2
	Implicación de la ciudadanía	4	3	3	4	3
	Reconocimiento entre pares	4	3	3	3	3

Elaboración: Propia, 2013

El análisis realizado permite establecer que en la fase de propuesta de la investigación se reafirmen mayores acciones y concreciones en los criterios señalados en color rojo y amarillo. En tanto, que los señalados en color morado y verde deberán contemplarse para incorporar y/o fortalecer el proceso participativo de actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.

3.4. CONCLUSIÓN DE CAPITULO

Para cerrar este capítulo y establecer las consecuencias de la evaluación del proceso participativo del PDOT; y, con miras a superar los problemas que se advierten en la evaluación para el planteamiento teórico que será parte del cuarto capítulo de esta investigación; es preciso señalar que el sistema formal de participación ciudadana no es representativo, cumple una formalidad estrictamente legal, para conseguir una participación efectiva en la formulación y ejecución del PDOT cantonal, se precisa llegar a espacios informales en la búsqueda de legitimidad, de integralidad y sustentabilidad del proceso participativo. Para lo cual, se plantea buscar la mixtura entre una propuesta que incorpore la Participación Ciudadana de manera formal e informal en la construcción del plan.



Toda propuesta metodológica requiere considerar el carácter dinámico, ético, intencional y prospectivo, que implica una dimensión ética y responde a una intencionalidad que se orienta a validar las relaciones sociales y el desempeño de las actividades en función del compromiso, en la acción de respeto por la convivencia humana acorde a la cultura e identidad de cada territorio; y, esa ética tiene relación con la transformación social, con la política, con el poder entre otros. La propuesta considera que no existe un modelo único de desarrollo territorial, sino estrategias y proyectos diferenciados de una localidad a otra, “cada tipo de desarrollo tiene el sello de la sociedad que lo vive, de la cultura que lo vive, y si no, no es sostenible” (Carvajal, 2005b).

Un proceso participativo encierra enormes enigmas, no es posible estandarizarlo y aplicarlo idénticamente en cada situación; la realidad social, organizacional, económica y política de cada territorio determinará severamente las características reales del proceso de planificación. Es importante remarcar que al iniciar el diseño de un proceso de planificación participativa debe darse una vista general a las condiciones en que este se desarrolla, tomar en cuenta este entorno y reflejarlo en el diseño operativo de las actividades a realizar. La profundidad y/o extensión temporal de cada etapa estará determinada por las condiciones existentes, pero también por la urgencia de resultados o la finalidad específica del PDOT.

IV CAPÍTULO

“La planeación es una guía para la acción; es una forma de reducir la incertidumbre; es un instrumento práctico”.

Carvajal, 2005.

4. Propuesta metodológica operativa para el proceso de participación ciudadana en los PDOT del nivel cantonal.

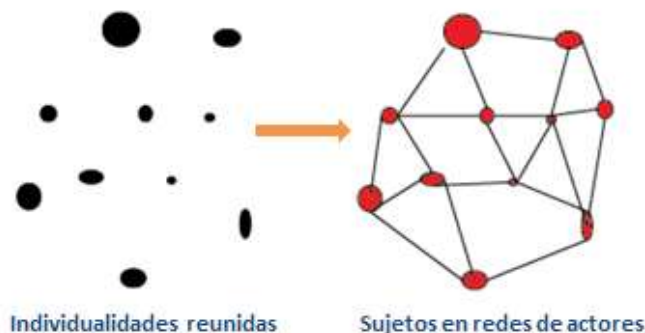
4.1. Enfoque de propuesta metodológica

Lo cualitativo y cuantitativo son dos campos que no son territorios separados, tienen una implicación directa el uno sobre el otro, en ese marco las metodologías participativas tienen una propuesta en la que la investigación y la transformación social se entrelazan y se producen mutuamente.

Entonces se investiga no únicamente para comprender, sino para cambiar alguna situación social específica, e igualmente la transformación de las realidades sociales implica una actitud investigativa, para saber qué sucede y poder diseñar las estrategias adecuadas según la problemática identificada. Teniendo presente que las realidades sociales se transforman continuamente, al igual que la manera de

actuar lo que demuestra que están sometidas permanentemente a la discusión y al cambio.

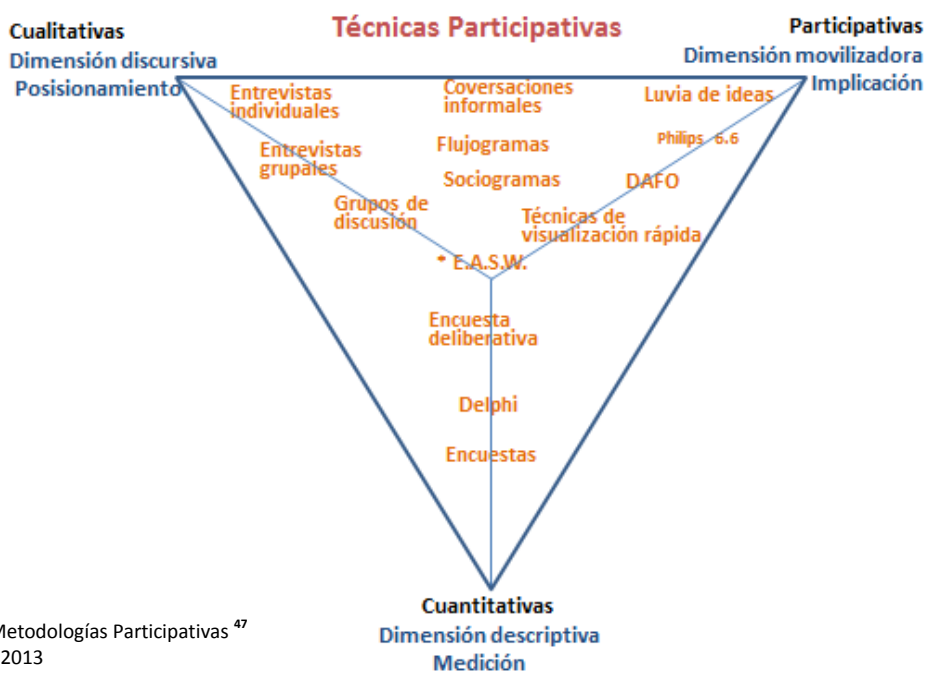
La planificación participativa supone la incorporación de la participación ciudadana que nace de un proceso de construcción social, en donde la ciudadanía se involucra en el desarrollo territorial de su entorno, de su localidad; y como proceso cíclico podemos introducirle mejoras y ajustes durante su puesta en práctica. La planificación participativa, no es una retórica o una exigencia legal y/o institucional para cumplir con “un requisito”; es un proceso donde el principal protagonista no es el sujeto social como tal, ni siquiera el sujeto técnico, sino el **“sujetos en redes de actores y conjuntos de acción”** (Martin Pedro: 2011), no hay problemas individuales sino en redes, los profesionales, técnicos y/o “expertos” en planeación deben facilitar dichos procesos, tal como se muestra en el siguiente esquema:



Elaboración: Propia, 2013

- La planificación participativa requiere de **técnicas participativas** que se desarrollan en tres dimensiones discursiva (análisis cualitativo), movilizadora (análisis participativo) y cuantitativa.

Gráfico Nro. 24: Dimensiones que implica la aplicación de técnicas participativas



Fuente: Manual de Metodologías Participativas ⁴⁷
Elaboración: Propia, 2013

- El salto de la **planificación tradicional**, estratégica establecida en el marco constitucional vigente para la planificación participativa de los PDOT, debe considerar elementos prioritarios como:

Cuadro Nro. 7: Elementos prioritarios a ser considerados para la planificación participativa

ELEMENTOS PRIORITARIOS PARA LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA	
Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Cálculo y estrategia tecno-política-social. • Planificación de los técnicos con la gente construyendo la información. • Ejercicio del poder ciudadano.
Información	<ul style="list-style-type: none"> • Condicionada por conjuntos de acción.

⁴⁷ * EASW: European Awareness Scenario Workshop

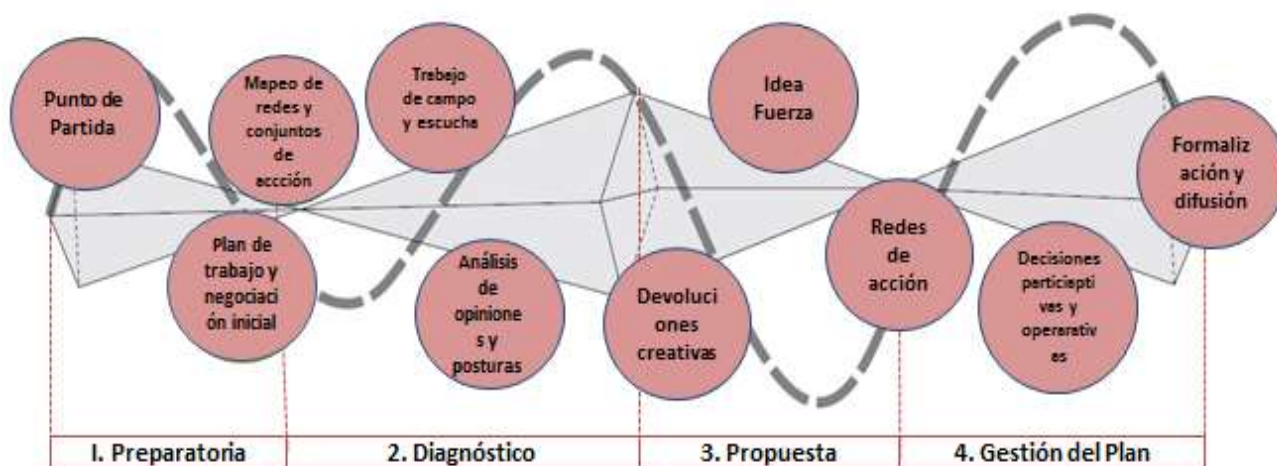
	<ul style="list-style-type: none"> • Recoger información con preguntas abiertas (sentires, dolores, posturas u opiniones). • Priorización de propuestas y escenarios.
	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración situacional desde la escucha a las redes. • Plan de problemas e Información integral
Sujetos	<ul style="list-style-type: none"> • Salto relacional de “sujetos –sujetos” a “conjuntos de acción” o “sujetos en redes de actores”, no hay problemas individuales sino en redes.
Proceso de Planificación	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema abierto, la participación nace de un proceso de construcción social. • Concentración en la priorización. • Cambio de la “sostenibilidad” a las “programaciones integrales”
Sustento	<ul style="list-style-type: none"> • Teoría y práctica participativa con estrategias de conjuntos de acción (teoría del juego social).
Modelo de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación negociada en constante cambio
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Planes adaptables que aunque regulan y norman, surgen de un proceso de negociación flexible entre los actores claves. • Los planes son conocidos por la gente porque ha participado en su elaboración y por consiguiente puede gestionar de manera conjunta.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye integralmente a los actores afectados por problemáticas locales y los empodera a decidir sobre su territorio. • Aplicación de la co-gestión, y co-responsabilidad social.

Fuente: Mixtura entre MARTÍN Pedro (Los desbordes de la planificación Participativa, 2010) y SACDEL (Sistema de asesoría y capacitación para el desarrollo local).

Elaboración: Propia, 2013

- Ningún proceso participativo es igual a otro y **su desarrollo no puede ser lineal sino cíclico**⁴⁸, en un proceso de abre y cierra de la participación ciudadana de acuerdo a las etapas que metodológicamente plantea el plan; lo expresado se resume en el siguiente esquema:

Gráfico Nro. 25: Desarrollo cíclico de la etapa de diseño del proceso participativo



Fuente: Mixtura Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS)

Elaboración: Propia, 2013

⁴⁸ **Ciclo completo:** cada etapa del proceso debe ser planeada como un ciclo completo, es decir que los participantes visualicen el cierre de una etapa y puedan percibir efectivamente que sus aportes han sido considerados y que los aspectos de su mayor preocupación han sido considerados. Para esto es fundamental la retroalimentación de una etapa antes de comenzar la siguiente.

- Un adagio clásico en la participación menciona que “no se puede controlar lo que no se puede medir”, pero al mismo tiempo “no se puede medir lo que no se puede describir”, entonces la anticipación en el tiempo es un ejercicio obligado de construcción de escenarios en el futuro que está por llegar, escenario deseado para quien planifica. Bajo este enfoque la “planificación es una toma anticipada de decisiones, con el propósito de alcanzar unos objetivos predeterminados y que se desean alcanzar” (Pedro Martín: 2010). Para dar cuenta de este ejercicio se plantea un esquema que transita hacia la “construcción de la realidad futura a planificar”; y, que se expresa en el gráfico propuesto a continuación.

Gráfico Nro. 26: Etapas del proceso participativo de un PDOT⁴⁹



Elaboración: Propia, 2013

Las tres etapas propuestas deben estar presentes en todo el proceso de planificación, de manera que el ciclo del proceso participativo sea completo (diseño, ejecución y evaluación), incorporando la participación ciudadana durante todo el proceso. Sin embargo, el presente capítulo acorde al objeto de la investigación, plantea una propuesta metodológica para la etapa de diseño del

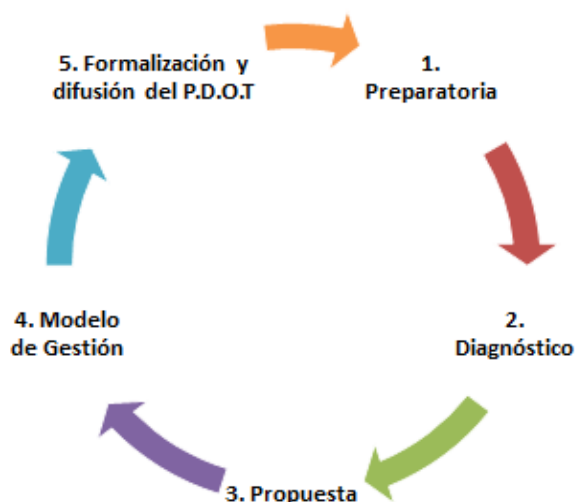
⁴⁹ 1. **Etapa de diseño**, se detalla en el siguiente punto a tratar dentro de este capítulo.

2. **Etapa de Ejecución**, se aclara que no se desarrolla la etapa de ejecución a mayor profundidad y detalle debido a que el objeto de la investigación plantea una propuesta metodológica para el diseño de un proceso participativo. Sin embargo, se presume que habrá que enfrentar contingencias y dificultades en la ejecución del proceso participativo, las cuales habrá que tratar de resolverlas sin modificar la programación. Lo expresado no impide que haya que incorporar cierta flexibilidad y creatividad para hacer las modificaciones que requiera el plan inicial para guardar concordancia con los objetivos y lograr los resultados esperados. Para esto se pueden aplicar mecanismos de control social como grupos de supervisión, observatorios o veedurías ciudadanas, entre otros.

3. **Etapa de Evaluación y Rediseño**, el segundo capítulo de esta investigación plantea una propuesta y aplicación para evaluar procesos participativos. Y, a partir del análisis de estos elementos, se obtienen aprendizajes que luego se aplican para un rediseño o para la elaboración de nuevos esquemas que comiencen un nuevo ciclo de planificación participativa. La evaluación deberá contener un componente técnico y otro en base a la participación ciudadana, para lo cual se podrán realizar observatorios, veedurías, grupos pequeños o espacios ampliados de rendición de cuentas de acuerdo a las temáticas de los objetivos abordados en el proceso.

proceso participativo, a partir de una reflexión integral que vincule e involucre a los actores clave de un territorio, teniendo presente que la participación es inherente a cada paso de la planificación, por lo que la metodología asume las etapas expresadas como contenidos mínimos que deben tener los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el COOTAD y el COPFP; únicamente como parte de la propuesta se incorpora la etapa preparatoria (de arranque, de partida) y la etapa de formalización del plan, tal como se muestra en el siguiente esquema, que busca una coherencia programática que considere y enlace las fases en un proceso cíclico.

Gráfico Nro.27: Fases para la etapa de diseño del proceso participativo de un PDOT



Elaboración: Propia, 2013

4.2. Aspectos para lograr una participación ciudadana efectiva y pertinente en los PDOT.

La participación ciudadana precisa de **corresponsabilidad de los actores implicados**, que deben sentirse responsables del proceso y no invitados a planificar lo que otros deben hacer⁵⁰, ello implica que los sujetos en redes asuman funciones activas en la implementación y seguimiento de lo planificado. Para lograr esa implicación activa, surgen varios **ASPECTOS RELEVANTES Y ASPECTOS CRITICOS** que deben tenerse presentes al momento de diseñar y ejecutar un proceso participativo que este en sintonía con la planificación territorial.

a) ASPECTOS RELEVANTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. La participación de la sociedad civil en la planificación requiere de **ciudadanos organizados y no organizados** que son aquellos que no tienen la calidad de representantes.

⁵⁰ La real participación comienza cuando se valida la existencia misma del proceso por parte de los actores, es decir nace con la legitimidad necesaria, si se intenta validar participativamente los resultados de un proceso de planificación desconocido, que entienden como "cosa ajena", muestra el desinterés o el franco rechazo por parte de los actores locales.

2. La participación tiene como objetivo primordial el ejercicio del **control ciudadano**, lo cual requiere instituciones y políticas diseñadas para lograr gobernabilidad, es decir un adecuado diseño institucional que se cuente con funcionarios públicos comprometidos con las prácticas participativas.
3. El análisis de **elementos previos** permite conocer la diversidad de situaciones, contextos, motivaciones, objetivos y la relevancia de los temas tratados.
4. La base de un proceso participativo en un PDOT, es el **grado de involucramiento de los actores**, si caemos en un rigor técnico el proceso se vuelve lento, y se corre el riesgo de alejar del proceso a los actores socio – territoriales. La voluntad de los actores es un capital que hay que cuidar y una forma de hacerlo es dando a sus esfuerzos una concreción efectiva, por ello no hay que descuidar los compromisos de acción y el desarrollo de estructuras institucionales, funcionales y eficientes. El elemento que permite lograr un carácter integral mediante el grado de implicación de las distintas áreas políticas y técnicas, es la **transversalidad** identificando la presencia o ausencia de espacios de participación y de análisis de sus aportaciones en el proceso, sean éstas informativas, de coordinación o de planificación conjunta.
5. La conducción del proceso participativo debe asegurar **la implicación de las instancias técnicas, sociales y políticas** de manera que se integren armónicamente.
6. Como condición básica el **acceso a la información**, permite disponer al participante de la información sobre el tema en cuestión, pero lo importante es el flujo de información que depende de grado o nivel de participación⁵¹; así como incorporar la traducción de la información técnica a un **lenguaje de fácil entendimiento** para la ciudadanía durante y después del proceso.
7. El procedimiento debe ser **flexible**, para garantizar el logro de las metas propuestas para el PDOT.
8. Capacidad de prever **costos económicos, organizacionales y de tiempo** que requiere el proceso participativo del plan.
9. **Fundamentación**, salto de informes y criterios a estudios previos con criterios fundamentados y contrastados.

b) ASPECTOS CRÍTICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Los ejes que debe tenerse presente en el diseño de cada etapa del proceso participativo del plan están relacionados a: **¿Quién participa?, ¿Sobre qué se participa?, ¿Cómo se participa?**

⁵¹ Para el nivel consultivo el flujo de información es unidireccional, la autoridad pública es la interesada en realizar un proceso de consulta, para lo cual deberá entregar a los participantes la información oportuna y necesaria. Para el nivel de co-gestión, la información tendrá que ser entregada por ambas partes para ver los avances efectuados, reuniones sostenidas, actores con los cuales se ha dialogado, y avances logrados para mostrar transparencia en los intereses que cada parte pone en cuestión.

Coordinación del proceso y consecuencias del proceso. Ajustando el diseño a los criterios y particularidades que se quiera incorporar en el proceso participativo.

2. La sistematicidad, en la planificación del proceso, debe considerar la previsión e incorporación de la participación ciudadana en todas las fases del proceso participativo.

3. La implementación de resultados y la legitimidad aseguran efectos positivos:

* La mejor manera de abordar un proceso participativo es negociar desde un principio con **reglas claras** de juego.

* El proceso participativo requiere capacidad de **consenso** (aceptación política, social y técnica) e implicación de autoridades políticas.

* Adaptación y uso coherente de los instrumentos, **mecanismos, espacios y herramientas** participativas.

* Rol desempeñado por los diferentes tipos de **liderazgo (político, técnico, social y de interlocución)** que se involucran. Los procesos de planificación sin liderazgo y apoyo político son inútiles, quedan como un ejercicio académico o institucional, por tanto en los diferentes niveles mínimamente debería considerarse: a nivel político, la voluntad política de fortalecer el proceso de planificación socio-territorial para que la formulación de Planes Operativos Anuales, presupuestos y las decisiones del Concejo Cantonal partan de lo establecido en el plan, en un corto, mediano y largo plazo, por otra parte un buen liderazgo político promueve y motiva la participación ciudadana. Tampoco solamente desde la gestión política de la autoridad sino desde la actitud, en una articulación con capacidad de escucha completa, en donde la gente va tener la oportunidad de expresarse, de abrir un dialogo efectivo, para conversar e informar y hacer un proceso de transparencia de sus políticas públicas, entonces una autoridad política no puede hacer participación cuando él/ella quiera, debe saber cuál es el espacio ideal para que haya la **pertinencia de la participación**. La articulación de los liderazgos⁵² es un camino a recorrer más que un logro a conseguir, el liderazgo es circunstancial y coyuntural, obedece a criterios tecnocráticos pero también a intereses particulares. Depende de las situaciones y de las articulaciones de los actores en esas situaciones que deba de haber consenso o disenso (que no es malo) entre estos ámbitos o que el liderazgo lo ejerza un sector u otro, siempre que sea democráticamente valorado y dialógicamente decidido, con ello no se pierde cada rol, pero que se ha de ir integrando en un todo comunitario.

⁵² Estos liderazgos son complicados, la dificultad radica en que no se sienten parte del proceso, se sienten al margen y eso implica que la municipalidad debe de trabajar muy cerca de la gente con promotores que estén en los barrios que escuchan, auscultan, conversan, aportan a la construcción de un proceso; y, se involucran en la planificación participativa, pues si no han estado incorporados porque tendrían que aceptar una propuesta que les viene desde arriba, todo implica estar dentro.

4. Una de las finalidades de todo proceso participativo es mejorar la democracia, aumentando la legitimidad de las actuaciones públicas y de las instituciones públicas responsables, sin embargo el aporte relevante será añadir **legitimidad a las decisiones públicas**, pero este efecto legitimador de las fórmulas participativas es limitado y algunas veces negativo, si es percibido como un instrumento a disposición de los intereses de los políticos, con escaso poder de representatividad social, y/o protagonizados por ciudadanos desinformados⁵³.

5. **Representación**, para conocer ¿quién toma la decisión?, quién representa los intereses colectivos en una determinada instancia de participación; desde esta perspectiva, se debe escuchar la voz de **todos los interesados en participar** y allí la participación exige **organización y concertación** por parte de quienes quieren formar parte del proceso⁵⁴. La cuestión de la representatividad de los participantes no tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y son los mecanismos para conseguir esa representatividad los que exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables. Desde luego gran parte de la legitimidad de los instrumentos participativos dependerá de que los intereses relevantes del plan estén representados, de alguna forma, en el proceso de participación.

4.3. Diseño del Proceso Participativo para un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del nivel cantonal.

El diseño y realización de un plan de participación ciudadana es un proceso que tiene una continuidad cíclica permanente, que depende de distintos factores para lo cual el equipo planificador deberá hacer las adaptaciones necesarias en función de su realidad local y según las particularidades propias del proceso. En este contexto la propuesta a desarrollarse estima que los procedimientos planteados podrán organizar la participación de la ciudadanía desde el inicio hasta el final, de modo que sea un aporte fundamental en la construcción social del PDOT. La propuesta y las orientaciones para la participación que se presentan a continuación, se han estructurado en función de **las fases que implica la elaboración de un PDOT**. De tal forma, que en




⁵³ Entonces un mecanismo participativo tendrá más posibilidades de ser visto como legítimo si se considera que los participantes han dispuesto de suficiente información para emitir sus opiniones y reflexiones. Y, la legitimidad de las instancias de participación depende de la capacidad de representación del conjunto de intereses y sensibilidades relevantes en el conjunto de la sociedad. Es importante que los participantes del proceso se consideren a sí mismo como ciudadanos(as) más que como beneficiarios o clientes para que la institucionalidad pueda ejercer efectivamente la participación.

⁵⁴ Hay procesos participativos que no tienen como objetivo primordial la representatividad, como es el caso de los presupuestos participativos o los instrumentos de democracia electrónica; el problema es que generalmente participan los ciudadanos más organizados.

cada fase se establece el/los objetivo(s), la secuencia del proceso participativo, las actividades de participación, y las características del proceso participativo que contienen los aspectos críticos y relevantes; y, finalmente algunas herramientas como técnicas útiles para el proceso.

Para lograr una lectura ordenada de la propuesta, se plantea el siguiente **esquema metodológico**:

- 1. Fase:** aspecto sucesivo que compone un proceso o sistema de planificación territorial
- 2. Objetivos de planificación y de participación ciudadana:** determinar la realización de una actividad concreta y específica tanto para el PDOT como para el proceso de participación ciudadana.
- 2. Secuencia del proceso participativo:** serie de contenidos básicos, enlazados a lineamientos del proceso participativo para la fase.
- 3. Elemento base:** contenido básico para la planificación del PDOT, a partir del cual se realiza la actividad participativa
- 4. Actividades de participación:** referencia y descripción de acciones articuladas a la secuencia del proceso participativo.
- 5. Tipo de participación requerida:** diferencia el rol que cumplen “los actores sociales⁵⁵” dentro de la secuencia del proceso participativo, a las cuales se les convoca:

Participación requerida	
Participación ciudadana: actores sociales convocados en calidad de habitantes del territorio sin otro requisito, incluye ciudadanía organizada y no organizadas.	
Participación técnica: actores convocados porque poseen un saber específico respecto de un tema o territorio en particular	
Participación política: es la que realizan algunos actores en calidad de integrantes de instancias formales de representación, existentes o instituidas para cada uno de los procesos de planificación participativa.	

6. Características del proceso participativo: sintetizados en los aspectos críticos y relevantes mencionados en el apartado 4.2. de este capítulo; y, que guarda estrecha relación con los elementos o características que en la evaluación (capítulo tres) fueron determinadas como críticas dentro del proceso participativo y que merecen mayor atención, dado que los otros elementos son comunes y se identifican con mayor claridad dentro del proceso participativo, sin menoscabo que otras puedan y deban ser incorporadas.

⁵⁵ Se considera actores sociales a los agentes individuales (ciudadanía no organizada) o colectivos involucrados en un territorio, (ciudadanía organizada, constituida por representantes de organizaciones que trasladan la información a su organización, generan un debate interno y vuelven al proceso con las aportaciones de la organización.

a) Grado de apertura del proceso participativo⁵⁶	
Abierto: incluye a toda la ciudadanía sin distinción de tipos de actores, pone límites por disponibilidad de cupos.	
Cerrado: las sesiones de participación son restringidas a una selección de participantes por temática tratada, público destinatario; y, mecanismo utilizado	
Mixto: hay sesiones abiertas y sesiones restringidas	

b) Espacios de participación Ciudadana⁵⁷: instancias que materializan y establecen prácticas participativas para la incidencia de la ciudadanía o sus organizaciones en la gestión del G.A.D. y/o en la vida de los territorios; y, * Mecanismos de participación ciudadana⁵⁸: medios y/o instrumentos que permite realizar y desarrollar prácticas participativas entre actores territoriales.			
Asamblea local		Consejos barriales y/o urbanos	
Audiencias Públicas		Presupuestos participativos	
Cabildos populares		Silla vacía	
Consejos locales de Planificación		* Consejos consultivos	



c. Transversalidad organizativa	
Información: comunicar a las otras áreas y recursos lo que se está haciendo y lo que se va hacer.	
Coordinación: implica planificar y ejecutar teniendo en cuenta lo que se hace desde otras instancias.	
Planificación conjunta: implica la programación compartida entre distintas áreas, instancias o recursos.	

d. Tipo de liderazgo	
Liderazgo político: desde la cultura de la facilitación, vinculada a la responsabilidad que cada uno tiene, para definir interlocutores políticos concretos y permanentes.	
Liderazgo técnico: poseen un saber y conocimiento técnico respecto de un tema o territorio en particular.	

⁵⁶ Cada proceso tienen unos espacios más restringidos y otros más abiertos, con distintas funciones y en la mayoría de los casos buscando una mayor operatividad en el desarrollo del proceso, entonces que un proceso tenga algunos espacios o mecanismos restringidos no implica que el proceso sea restringido si se contemplan también espacios de participación abiertos a toda la ciudadanía.

⁵⁷ Descrito en el capítulo 2 apartado 2.3; correspondiente al marco legal de esta tesis.










⁵⁸ A partir del marco constitucional vigente, descrito en el capítulo 2 apartado 2.3; se incorporó únicamente los consejos consultivos, debido a que las veedurías ciudadanas, rendición de cuentas y observatorios; son mecanismos de control social y corresponden a la etapa de ejecución, seguimiento y evaluación del PDOT.

Liderazgo social: capacidad para dirigir a un grupo de personas hacia el logro de objetivos comunes o individuales, son aquellos que apoyan los procesos de negociación o acciones formativas.	
Liderazgo de interlocución: alguien que en nombre de la institución promotora adquiere compromisos, da explicaciones y respuestas.	












7. Herramienta de participación, genera procesos de aprendizaje que redefinen conceptos y representaciones en torno a los temas puestos en discusión. Las herramientas participativas deben ser usadas en todas las fases del ciclo de la planificación y para escoger la herramienta pertinente, es necesario tener claro que cada una de las etapas busca un producto o resultado específico y a partir de estos lineamientos se decidirá cuál o cuáles técnicas participativas serán las más adecuadas para lograr los resultados, teniendo presente que su utilización implica asumir un trabajo sobre la realidad local (aquella vivenciada en el día a día por los actores del territorio), y los criterios técnicos. Al utilizar una herramienta participativa debemos asumir un camino común en donde la evaluación conjunta es una condición ineludible que mantiene el sentido de adhesión al grupo y a la decisión, y permite un proceso de nuevo intercambio donde se confirma que sólo quienes participan en la evaluación y seguimiento son verdaderos sujetos del proceso. La reflexión participativa, el intercambio de saberes con respecto a cada uno de los temas en discusión en miras a la planificación conlleva a que el proceso permanezca articulado a la realidad territorial. En este sentido, la planificación estará efectivamente respondiendo a las demandas, necesidades y sobre todo intereses de la población.

Los siguientes ítem detallan los siete puntos a los que se hace referencia el esquema metodológico descrito para el diseño del Proceso Participativo para un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del nivel cantonal.


























4.3.1. FASE PREPARATORIA

I. FASE PREPARATORIA					
OBJETIVO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:					
<ul style="list-style-type: none"> Comprender el alcance de la planificación participativa para el proceso de construcción y/o actualización del PDOT, mediante la definición de un esquema general del proceso participativo que incorpore la selección de enfoques y metodologías; que guíen a los involucrados en la definición del equipo técnico, tiempos, presupuestos, estrategia de comunicación y sensibilización. 					
SECUENCIA DEL PROCESO PARTICIPATIVO:	ELEMENTO BASE	ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN	DE PARTICIPACIÓN REQUERIDA	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN
i1. Conformación del Equipo Técnico de Planificación	Objetivos y alcance del proceso de planificación territorial	<ul style="list-style-type: none"> Realizar la concertación de acuerdos iniciales. Organización y preparación del equipo técnico para el proceso de planificación participativa. Orientación estratégica del proceso de planificación. 	 	<p>Grado de apertura</p>  <p>Espacios y mecanismos: Sin requerimiento específico</p> <p>Transversalidad</p>    <p>Liderazgo</p>  	<ul style="list-style-type: none"> Talleres Grupo Motor Grupo Nominal
i2. Diseño del proceso participativo ⁵⁹ .	Instrumentos de planificación del GAD	<ul style="list-style-type: none"> Realizar una evaluación del proceso participativo. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Cerrado por Público destinatario</p> 	<ul style="list-style-type: none"> Línea de tiempo Matriz de preguntas y

⁵⁹ Diseño del proceso participativo, que incorpore una evaluación integral de la planificación participativa del PDOT a elaborarse y/o actualizarse; identificando expectativas de lo esperable del proceso, para lograr un plan de trabajo consensuado.

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Establecer acuerdos sobre la metodología a usar con la instancia técnica y política. ✓ Elaborar un plan de trabajo ✓ Identificación y clasificación de actores. ✓ Negociación con agentes sociales. 		<p>Espacios y mecanismos</p> 	<ul style="list-style-type: none"> primeras ideas ▪ Comisión de seguimiento ▪ DAFO o FODA ▪ Técnica DRAFPO
			<p>Transversalidad</p> 		
			<p>Liderazgo</p> 		
i.3. Elección de la instancia ciudadana para el funcionamiento del Consejo de Planificación ⁶⁰ .	Sistema de Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elección de la instancia ciudadana para el funcionamiento del Consejo de Planificación 	 	<p>Grado de apertura</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mapeo inicial y muestra significativa ▪ Elaboración de Muestra relacional ▪ Muestra de posicionamientos
			<p>Espacios y mecanismos</p> 		
			<p>Transversalidad</p> 		
			<p>Liderazgo</p> 		
i.4. Diseño de una estrategia comunicacional	Diagnóstico preliminar	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Identificar y concretar acciones mediáticas para la 		<p>Grado de apertura</p> <p>Cerrado por temática tratada.</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Observación participante ▪ Entrevistas

⁶⁰ En función de lo establecido en el cuerpo legal que crea el Sistema de Participación Ciudadana en los GAD del nivel cantonal.

		construcción del plan.	 	Espacios y mecanismos  Transversalidad   Liderazgo  	<ul style="list-style-type: none"> Talleres
i.5. Preparación de insumos	Información secundaria	<ul style="list-style-type: none"> Preparar, análisis comparativo entre la información secundaria recopilada vs los sentires de los actores territoriales. 	 	Grado de apertura  Espacios y mecanismos    Transversalidad  Liderazgo 	<ul style="list-style-type: none"> Talleres Reuniones
i.6. Difusión del proceso participativo del PDOT.	No se registra	<ul style="list-style-type: none"> Preparar un primer acercamiento oficial a la ciudadanía 	  	Grado de apertura  Espacios y mecanismos     Transversalidad  	<ul style="list-style-type: none"> Lluvia de ideas Philips Mapeo inicial y muestra significativa Sociograma

DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

i1. Conformación del Equipo Técnico de Planificación:

Realizar la concertación de acuerdos iniciales: para lo cual antes de iniciar un proceso participativo deben responderse algunas preguntas claves: de qué **“prejuicios partimos”**, para qué y para quién se va a realizar el PDOT, para luego hacer una **auto-reflexión y auto-crítica** sobre el **“punto de partida”** e **“intereses”** del plan. Uno de los pasos iniciales será contar con el apoyo político expresado formalmente por el Alcalde y por los Presidentes de los GAD Parroquiales del Cantón, como autoridades locales.

Organización y preparación del Equipo Técnico para el proceso de planificación participativa: una vez establecidos los acuerdos iniciales se conforma el equipo técnico de planificación multidisciplinario, que incorpore especialistas que tengan la mirada técnica y el conocimiento de metodologías participativas, se trata de tener grupos cohesionados que validen técnica, política y socialmente la formulación del plan. Dentro del equipo técnico debe establecerse el/la líder del equipo que acompañara toda la fase para el diseño del proceso de planificación, considerando la estructura institucional.

Orientación estratégica del proceso de planificación; una vez conformado el equipo técnico, y en función de los objetivos, alcances del proceso de planificación, se propicia el involucramiento e integración de la corporación municipal (departamentos, unidades y empresas municipales), equipo técnico, concejales(as) y actores sociales que participarán del proceso, de tal suerte que se asegure, desde la etapa inicial su colaboración. Paralelo a ello se establece un proceso de formación y capacitación a nivel técnico, social y político para motivar al equipo en el proceso, previo a un mapeo de actores.

i2. Diseño del proceso participativo

Realizar una evaluación del proceso participativo, en el caso de haber algún proceso de planificación previo o de actualización del PDOT, determinar los elementos relevantes y críticos de la evaluación, para plantear la metodología del plan.

Establecer acuerdos sobre la metodología a usar, con la instancia técnica y política, tanto para el PDOT como para el proceso participativo; en función de análisis y debate, consensuar la entrada metodológica que se dará al proceso de planificación participativa. Los temas sobre los que hay que llegar a acuerdos son:

- *Formación previa y asistencia técnica del equipo a fin de consensuar conceptos y metodologías, estableciendo directrices básicas en el desarrollo del plan.
- *Identificación de temas y componentes básicos para el plan, en relación a otros instrumentos de planificación de orden local, provincial, zonal y nacional.
- *Divulgación y validación sobre el alcance general y expectativas de los resultados del proceso.
- *Definir los contenidos del PDOT y en función de ello establecer un plan de trabajo que permita programar las actividades a realizar, de modo que resulten viables y pertinentes.

Elaborar un plan de trabajo; en el cual se identifiquen las acciones a realizar, tales como: estimar y establecer tiempos, fechas, **cronogramas, presupuestos**, para asegurar recursos humanos, materiales y económicos.

Identificación y clasificación de actores; consultar la mayor cantidad de bases de datos existentes, analizando su confiabilidad, actualidad y completarla de ser necesario, para generar

una base de datos de actores; y, luego elaborar un **mapeo de actores socio territoriales** que deben estar acorde a los subsistemas territoriales y a los ejes de planificación nacional y zonal⁶¹. Estos mapas, permiten saber con qué actores se puede contar, tratando de captar el interés de aquellos que tienen mayor afinidad al proceso.

Sobre los actores sociales, las redes existentes y los conjuntos de acción, debe analizarse la capacidad de intervención, las relaciones y las posturas de los actores respecto al plan, para ello tienen que identificarse los actores del sector público institucional y privado, actores del sector organizado formal e informal y actores de redes cotidianas.

Negociación con agentes sociales: en base al planteamiento inicial del plan, se negocia con agentes sociales, tanto con la institución como con algún movimiento social que promueva el plan o con aquellos actores sociales implicados; definiendo la delimitación operativa del plan y los objetivos que se someterán a participación ciudadana, teniendo presente el mapeo de actores, para acercarse a los sujetos en redes que se va a escuchar.

Por último, el diseño de un proceso participativo, implica un esfuerzo riguroso de clasificación de los involucrados (ciudadanía organizada y no organizada), con el fin de definir quiénes, cómo y sobre que se debe participar; propiciando en todo el ciclo de la planificación participativa incorporar principalmente criterios de pluralidad, diversidad, representatividad, relevancia, liderazgo y transversalidad.

I.3. Elección de la instancia ciudadana para el funcionamiento del Consejo de Planificación.

Elaborar una propuesta metodológica para la elección de la instancia ciudadana del Consejo de Planificación; teniendo presente que hasta la fecha los GAD debieron implementar el Sistema de Participación Ciudadana, regulado por acto normativo, a través de una ordenanza que debe tener como objeto fomentar, promover, regular la participación ciudadana y establecer los instrumentos que permitan su organización y funcionamiento; en los casos que no hubiere, se recomienda establecer dicho sistema y en donde se construyó el PDOT con ausencia de este sistema, se sugiere hacer una evaluación de la normativa, y, una reforma a la ordenanza, de ser el caso. En lo que respecta a la representación de la instancia ciudadana del Consejo de Planificación, se propone las siguientes consideraciones:

- * Establecer mínimamente un acuerdo o reglamento de conformación y funcionamiento del Consejo de Planificación Cantonal.
- * Establecer el procedimiento para la designación de los tres representantes de la instancia ciudadana, considerando la representación territorial, sectorial, de género e intercultural, para ello corresponde analizar la información del Censo vigente que establece el número o porcentaje de: población urbana y rural, población por sexo, población por grupos etarios y auto-identificación de la población.
- * Definir el periodo, para el que son designados los(as) representantes ciudadanos, en correspondencia a la designación de la autoridad local (4 años).
- * Incorporar la alternabilidad de los(as) representantes ciudadanos, los dos primeros años los delegados principales y los dos siguientes los delegados alternos.

⁶¹ Reducción de Brechas, Transformación de Matriz Productiva y Sustentabilidad Patrimonial

* Establecer requisitos mínimos para la postulación de candidaturas considerando que los delegados deben de venir de una asamblea local de participación conformada en su territorio, pudiendo ser los representantes de las asambleas locales de los GAD del nivel cantonal y parroquial, de otro lado no se puede sesgar la posibilidad de participar únicamente a quienes formen parte de una organización social, **se precisa incorporar a la ciudadanía organizada y no organizada**, con alcance cantonal y/o parroquial.

* Para evitar posibles impugnaciones al proceso es necesario definir las inhabilidades de las candidaturas de los representantes ciudadanos.

* Instituir, más que una fecha, el momento del proceso de construcción o actualización del PDOT, en el que el Sistema de Participación Ciudadana hará la convocatoria, postulación de los candidatos y elección de los representantes ciudadanos al Consejo de Planificación Municipal, considerando acciones para la posesión de la instancia ciudadana.

* Suponer la pérdida de la calidad de miembro electo de la instancia ciudadana al Consejo Planificación y precisar el procedimiento para la nueva elección.

* Desde la municipalidad se debe respaldar y facilitar la conformación de la Asamblea Ciudadana Local, para motivar el involucramiento de la ciudadanía a fin de asegurar la legitimidad social de lo que se va a realizar. Para esto se sugiere utilizar el siguiente procedimiento:

- a) Elaboración de Mapeo de Actores socio territoriales
- b) Definición de estrategia comunicación e información.
- c) Convocatoria pública para su conformación.
- d) Elaboración de reglamento de funcionamiento.
- e) Elección de directiva de la Asamblea (procedimiento parlamentario).
- f) Definición de plan de trabajo
- g) Notificación al Concejo Cantonal y levantamiento de acta de constitución.
- h) Integración de la instancia ciudadana para el Consejo de Planificación del nivel cantonal.

i4. Diseño de una estrategia comunicacional

Identificar y concretar acciones mediáticas para la construcción del plan; asumiendo información clara, oportuna y creativa, que garantice la asistencia y participación de la ciudadanía, iniciando el contacto con el tejido organizativo existente en los territorios.

Se recomienda utilizar medios de comunicación locales, acudir a estructuras ya existentes como redes de entidades sociales, plataformas para captar información a través de los técnicos(as) municipales y servicios de información. A partir de estos primeros contactos da inicio la relación con el resto de agentes relevantes⁶².

Debe considerarse, métodos de comunicación más creativos para llegar a los ciudadanos que no optan por acceder a medios de comunicación habituales. La forma de comunicar, sobre todo cuando se aborda a sectores de población que no está formalmente organizada, ha de estar orientada por una lógica de redes, teniendo en cuenta los códigos de comunicación comunes a esta parte de la población. Por este motivo ha de contarse con grupos motores de la población

⁶² Un diseño participativo debe surgir desde las voces y sensibilidades de los agentes sociales (instituciones y tejido organizativo que tenga relación con el tema). Al menos de los principales al inicio, y con la clara vocación de abrirse a escuchar a la mayoría que puedan sumarse, si así lo desean.

que conozcan esos códigos de comunicación habituales. Un canal importante es romper la formalidad ir hacia de forma directa a la ciudadanía para devolver la información, ir a los barrios, a las parroquias a vivir una fiesta de la planificación, a organizar espacios lúdicos, espacios informativos, comunicativos, es donde los técnicos salgan a los barrios y parroquias del cantón. Otro canal, podría ser la difusión a través de medios comunes como trípticos, folletos puestos en las diferentes instituciones, donde la gente pueda interactuar, es decir un folleto con información sobre determinado tema del plan donde la gente tenga una página que se pueda romper y se pueda poner en ánforas ubicadas en los barrios, en los bancos, en las cooperativas entre otros quizá mediante convenios, eso equivale a que habría que tener un equipo que sistematice los aportes. Otro canal interesante, es tener oficina de contacto, de recepción de propuestas, de documentos, de ideas que permita a la gente un diálogo cara a cara.

i5. Preparación de insumos

Preparar, análisis comparativo entre la información secundaria recopilada vs los sentires de los actores territoriales; que sea de utilidad y apoyo, para esta y las siguientes fases, teniendo presente que cada territorio tiene sus propios “dolores”, “sentires” y que se necesita pasar de esos primeros “dolores” que son los síntomas más llamativos, a la construcción conjunta de la problemática, ese es un buen paso para delimitar con mayor profundidad y consenso la problemática territorial, pero también para lograr una cartografía temática participativa.

i6. Difusión del proceso participativo de elaboración del PDOT

Preparar un primer acercamiento oficial a la ciudadanía, cuya agenda incorpore la presentación del plan a los actores sociales, con los que ya se tuvo un acercamiento inicial y con los que aún no se ha hecho; suscitando el interés de la ciudadanía que ve al plan como un instrumento de planificación útil. La difusión permite animar la participación de la ciudadanía e incluso recoger sugerencias y demandas con respecto a los temas de análisis.

4.3.2. FASE DE DIAGNÓSTICO: ANÁLISIS Y DEVOLUCIONES CREATIVAS

II. FASE DE DIAGNÓSTICO: ANÁLISIS Y DEVOLUCIONES CREATIVAS

OBJETIVO DE PLANIFICACIÓN:

- Establecer características de la situación actual y tendencial identificando principalmente la problemática, potencialidades, oportunidades y análisis de necesidades y demandas urgentes, para definir un modelo territorial actual y alternativas de escenarios de ocupación y desarrollo territorial.

OBJETIVO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:














- Relacionar el diagnóstico técnico mediante el análisis y valoración de la problemática y potencialidades que caracterizan al territorio, a partir del conocimiento y priorización que los ciudadanos confieran a los distintos escenarios territoriales, así como a los lineamientos del nivel zonal y nacional que tienen impacto específico en el territorio del cantón.
- Realizar la devolución de la información “**recopilada, procesada y analizada**” a la ciudadanía.


















SECUENCIA DEL PROCESO PARTICIPATIVO:	ELEMENTO BASE	ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN	PARTICIPACIÓN REQUERIDA	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN
17. Análisis de la situación actual en función de los subsistemas o ejes de planificación	Problemática, potencialidades y condicionantes territoriales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Propiciar el debate, discusión y consensos entre los actores sociales sobre la situación actual del territorio. ✓ Realizar el trabajo de trabajo de campo y escucha. 		<p>Grado de apertura </p> <p>Espacios y mecanismos </p> <p>Transversalidad </p>	<ul style="list-style-type: none"> *Talleres *Entrevistas individuales o grupales⁶³ * Visitas de campo⁶⁴ * Preparación de cartas temáticas, accesibles a los participantes. * Métodos participativos de escucha⁶⁵ * Observación participante

⁶³ Con instituciones y actores clave (representantes políticos, personal técnico, representantes de los diferentes colectivos y actores que no estén organizadas y pertenezcan a grupos ajenos y opuestos a los objetivos del plan.

⁶⁴ Para verificar datos dudosos o donde hubo una discusión no resuelta.

⁶⁵ Entrevistas individuales a dirigentes de entidades, asociaciones y colectivos.

				Liderazgo 	* Grupo Nominal * Lluvia de ideas
i8. Devoluciones creativas	Síntesis del diagnóstico sectorial.	✓ Devolver la información a la ciudadanía. ✓ Recopilar propuestas preliminares de objetivos de desarrollo.	 	Grado de apertura 	* Análisis de frases textuales * Análisis de discursos * Lectura por temas * Juegos de frases: Tetralemas * Modelo Transcend * Árbol de problemas * Flujograma * Multilema
				Espacios mecanismos y 	
				Transversalidad 	
				Liderazgo 	
i9. Diagnóstico integral validado por los actores socio territoriales	Diagnóstico integral	✓ Ajustar y/o validar el diagnóstico integral.	 	Grado de apertura 	* Lectura relacional * Árbol de problemas * Juegos de frases: Tetralemas * Árbol de problemas
				Espacios mecanismos y 	
				Transversalidad 	
				Liderazgo 	

<p>i10. Análisis de prospectiva</p>	<p>Síntesis del diagnóstico territorial</p>	<p>✓ Definición de temáticas claves que incidir en el desarrollo territorial futuro.</p>	 	<p>Grado de apertura </p> <p>Espacios y mecanismos y  </p> <p>Transversalidad </p> <p>Liderazgo  </p>	<p>* Establecer las estrategias futuras a ser implementadas en base a los resultados del Abaco de Reigner y de la aplicación de la matriz IGO (Matriz de importancia y gobernabilidad).</p>
<p>i11. Generación de escenarios en base al análisis de las variables identificadas como “ejes temáticos claves”.</p>	<p>Análisis prospectivo</p>	<p>✓ Construcción del escenario consensuado.</p> <p>✓ Establecer acciones futuras a ser implementadas.</p>	 	<p>Grado de apertura </p> <p>Espacios y mecanismos  </p> <p>Transversalidad  </p> <p>Liderazgo  </p>	<p>* Construir escenarios en base a las metodologías de los Ejes de Schwartz y análisis morfológico.</p>

DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

i7. Análisis de la situación actual en función de los subsistemas o ejes de planificación

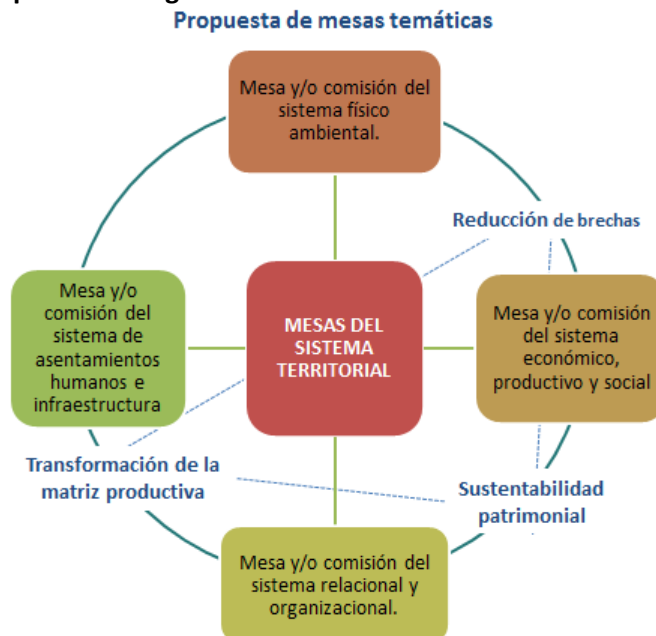
Propiciar el debate, discusión y consensos entre los actores sociales sobre la situación actual del territorio; considerando las variables que inciden en el proceso de desarrollo, a partir de su referencia espacial. Para ello, el equipo técnico a partir del análisis sectorial de la información secundaria disponible elabora una propuesta referencial que sirva de base o insumo de arranque para el debate, profundizando el conocimiento de ciertos temas, para la toma de decisiones sobre el desarrollo deseable y esperable para el territorio.

Realizar el trabajo de trabajo de campo y escucha; permite profundizar el ¿por qué? se dijeron tales o cuales cosas, indagando las motivaciones y estrategias; posibilitando recoger opiniones e imágenes respecto a la realidad social que se quiere conocer, yendo más allá de la primeras opiniones habituales (que se le ocurre a cualquiera); y, lograr un enfoque participativo de construcción colectiva del conocimiento y la acción.

i8. Devoluciones creativas

Devolver la información a la ciudadanía; posibilitando el análisis y discusión del resultado de los estudios sectoriales, a través mesas de concertación o comisiones en función de los subsistemas territoriales y/o ejes de planificación; en los diferentes espacios y mecanismos de participación que se aplique, tratando de traducirlos a nombres que sean familiares y de fácil entendimiento a la ciudadanía; para ello se plantea el siguiente esquema:

Grafico Nro. 28: Propuesta de organización de mesas temáticas de concertación.



Elaboración: Propia, 2013

Un proceso participativo conlleva la devolución de la información a los actores involucrados para que se profundice, priorice y planifique sus propias estrategias de superación.

El diagnóstico debe reflejar la realidad del territorio; y, tiene dos componentes, un técnico que tiene datos que ayudaran a identificar y dimensionar un problema y el participativo que permite identificar las necesidades y problemas que la gente vive y visualiza; en el levantamiento de información es necesario tener ambos componentes, en su procesamiento fusionarlos y

compararlos, para devolver un diagnóstico que tenga un lenguaje social respaldado de forma técnica y participativa, de manera que puedan ser visualizados por medio de imágenes, palabras, fotografías y datos que ayuden a entender y denotar los resultados del diagnóstico sectorial y diagnóstico integral. Hay formas de hacerlo, por ejemplo complejizando la información, mostrando las contradicciones que han aparecido en el diagnóstico o las aparentes incoherencias entre algunas de las informaciones que se brindan; esto hace que aparezcan nuevas lógicas y explicaciones que no conocemos, pero que responden a formas de pensar que no son las de los técnicos. Un diagnóstico en el que la gente se vea reflejada, la idea no es devolver un documento sino hacer una participación activa de principio a fin en todo el proceso, en donde la ciudadanía se comprometa a estar en todo el proceso, el diagnóstico tiene que ser devuelto con la discusión sobre propuestas de la gente, y esas propuestas deben transformarse en programas y proyectos, sino el diagnóstico es muy falso.

Para devolverla información deberá tenerse presente dos factores claves:

1. Establecer criterios para diseñar los talleres de devolución:

- Valorar que la **devolución sea textual** (frases textuales), clara (que lo que se exponga se entienda) y real (con todo lo que la gente aporta).
- Valorar el **tiempo real** que disponen y como se van a distribuir las actividades del taller
- Valorar si por el tiempo pudieran hacer más que un taller de devolución, con distintos grupos en función de los sistemas o ejes de planificación.
- Valorar el **¿para qué?** del taller y el **¿para quién?**, para hacer las adaptaciones necesarias.
- Las etapas en que se divide el taller, deben diseñarse en base a los objetivos fijados para esta fase.

2. Sintetizar los factores positivos y negativos de la consecución de los objetivos de devolución, mediante la:

- Validación y verificación de la información por sistemas o ejes de planificación (datos, y opiniones); dando la opción de que la gente revise la información y de ser necesario pueda rectificar algún dato. La información puede ser trabajada a través de mapas, carteles, dibujos, power point, entre otros, siendo preciso exponer tanto la información descriptiva como la información cualitativa mediante frases textuales.
- Conseguir información más profunda (lenguajes ocultos); corresponde a la reflexión y debate sobre los datos u opiniones por sistemas o ejes de planificación; aquí el uso de las frases textuales debe reflejar las distintas posturas y posiciones sobre un tema de interés y la organización de esas frases se hará por sistemas o ejes de manera que la gente pueda identificar claramente las posturas.
- Profundizar en las causas para integrar la información y priorizar los nudos críticos: la interrelación de causas requiere de un trabajo previo del equipo para sistematizar los resultados de la reflexión anterior y organizar las frases emergentes para utilizarlas con la técnica que elijan, puede ser un flujograma. Esta aplicación requiere mayor atención ya se sirve para interrelacionar los problemas de los sistemas o ejes de planificación, identificando los problemas centrales.
- Identificar elementos articuladores de los conjuntos de acción
- Reconocer propuestas y líneas tendenciales que hayan surgido espontáneamente

durante el proceso.

Problemas urgentes	Propuestas temáticos	Propuesta generales
Propuestas de mayor urgencia, a resolver a corto plazo, articulado a través de los presupuestos participativos.	Propuestas de mayor profundidad, a resolver a largo plazo, al menos una línea estratégica por cada sistema o eje de planificación.	Ideas fuerzas para la construcción de visión o escenarios generales de futuro y misión.

Recopilar propuestas preliminares de objetivos de desarrollo; para convertirlos en decisiones fundadas que permitan construir una estrategia de desarrollo consensuada, acompañado de la expresión cartográfica de la situación actual que refleje usos actuales y la zonificación para el cantón, es decir la funcionalidad actual del territorio, definiendo cuáles son sus roles y funciones relevantes para fines del desarrollo cantonal.

i9. Diagnóstico integral validado por los actores socio territoriales

Ajustar y/o validar el diagnóstico integral; luego de realizadas las devoluciones creativas, en función de los ajustes hechos por la ciudadanía, se determina nuevamente el grado de relevancia de los condicionantes, problemas y potenciales, hasta asegurar una mirada integral de ellos, con miras a validar el diagnóstico integrado, que deberá ser expuesto a los actores socio territoriales.

i10. Análisis de prospectiva

Definición de temáticas claves que indiquen en el desarrollo territorial futuro; incorporando actores del sector público, privado, académico, social y productivo entre otros, a nivel de parroquias o sectores de planificación; con la finalidad de delimitar y construir el sistema a visionar por medio del análisis situacional⁶⁶ y relacional⁶⁷, que permita el diseño de escenarios posibles, probables y deseables, mediante la conformación de campos de actuación y factores de cambio cuantitativos y cualitativos, que visualicen principalmente el campo económico, tecnológico, político, ambiental, social - cultural y organizacional del territorio.

i11. Generación de escenarios en base al análisis de las variables identificadas como “ejes temáticos claves”.


Construcción del escenario consensuado, mediante espacios de diálogo y debate; se establecen acuerdos mínimos sobre el futuro que se quiere, generando acciones que permitan la concreción de un escenario construido colectivamente, rescatando la voz y opinión de los actores involucrados (eliminando barreras que impidan la reflexión).

Establecer acciones futuras a ser implementadas; construidos los escenarios de forma paralela se analiza las posiciones de los actores territoriales, para lo cual se identifica acciones a ser negociadas, relaciones de fuerza, convergencias y divergencias entre los actores y el poder de aquellos que pueden frenar o facilitar la implementación de las acciones para llegar al escenario consensuado; solo así será posible determinar futuros conflictos, riesgos y alianzas de la participación y el poder de los actores involucrados, pasando de la anticipación a la acción.

⁶⁶ *Análisis situacional*, situación actual y pasada del sub-sistema territorial, así como también la estructura de los actores implicados.

⁶⁷ *Análisis relacional*, estructura los componentes del sistema territorial donde se visualiza la dinámica a prospectar.

4.3.3. FASE DE PROPUESTA: PROGRAMACIÓN DE ACCIONES INTEGRALES SUSTENTABLES














III. FASE DE PROPUESTA: PROGRAMACIÓN DE ACCIONES INTEGRALES SUSTENTABLES					
OBJETIVO DE PLANIFICACIÓN:					
<ul style="list-style-type: none"> Establecer hacia donde debe ir el territorio y su población, definiendo qué se debe hacer para lograr esos propósitos: visión de largo plazo, objetivos de desarrollo y a partir modelo de desarrollo territorial generar políticas, estrategias y metas para normar y viabilizar un entorno favorable para la concreción del plan. 					
OBJETIVO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:					
<ul style="list-style-type: none"> Lograr consensos respecto de los objetivos de desarrollo territorial que permitan establecer <i>soluciones</i> de manera colectiva definiendo elementos claves o estrategias de acción con sentido territorial, pasando de una planificación y programación de actividades a la ejecución participada de las propuestas⁶⁸. 					
SECUENCIA DEL PROCESO PARTICIPATIVO:	ELEMENTO BASE	ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN	DE PARTICIPACIÓN REQUERIDA	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN
i12. Idea fuerza integral para el desarrollo territorial.	Modelo territorial actual	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Motivar la construcción conjunta de la idea fuerza. ✓ Cotejar la información recogida de los diferentes actores y espacios de participación. 		<p>Grado de apertura </p> <p>Espacios y mecanismos </p> <p>Transversalidad </p> <p>Liderazgo </p>	<p>* Aplicación de la Técnica de las nueve cuestiones⁶⁹.</p> <p>*Jornadas con grupos mixtos, a través de reuniones o talleres⁷⁰.</p>

⁶⁸ Es decir "planificar para proyectar escenarios de futuro", definiendo entre todos la situación esperada a la que se quiere llegar, desde una situación caracterizada o definida a través de la problemática identificada⁶⁸, causas y efectos previstos en el diagnóstico integrado.

⁶⁹ La técnica no solo sirve para esta etapa, puede ser válida para el diseño del proceso participativo













⁷⁰ a. **Reuniones o talleres** con la ciudadanía de las parroquias rurales y urbanas a nivel sectorial o territorial.






b. **Talleres formales** con los GAD del nivel parroquial y las entidades del ejecutivo a nivel provincial involucradas directamente con la gestión del desarrollo territorial.

<p>i13. Construcción de propuestas de modelo territorial</p>	<p>Modelo territorial actual</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Delimitar el ámbito de la propuesta. ✓ Definición de conflictos de uso del territorio. ✓ Construcción de un mapa que genere alternativas consensuadas de un modelo de desarrollo integral o de un “modelo mejorado de la realidad”. ✓ Validación de la propuesta de desarrollo territorial. 	  	<p>Grado de apertura</p>  <p>Espacios y mecanismos⁷¹</p>  <p>Transversalidad</p>  <p>Liderazgo</p> 	<p>*Para la construcción de propuestas que satisfagan a los conjuntos de acción se propone aplicar la técnica de la Matriz reflexiva, que recoja todos los posicionamientos que tiene la ciudadanía en torno al modelo territorial.</p>
<p>i14. Identificación de planes por temas a mediano y largo plazo.</p>	<p>Objetivos del Plan</p> <p>Modelo territorial consensuado</p> <p>Ejes emergentes⁷²</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Construcción de propuestas y priorización. ✓ Definir necesidades y demandas urgentes de la ciudadanía 	 	<p>Grado de apertura</p>  <p>Espacios y mecanismos</p>  <p>Transversalidad</p>  <p>Liderazgo</p> 	<p>*Jornadas con grupos mixtos para priorizar medidas urgentes.</p> <p>*Ponderaciones por puntos (del método European Awareness Scenario Workshop (E.A.S.W)).</p> <p>*Comisión de autoformación por temas</p>

⁷¹ Como otra instancia de participación oficial, se propone socializar la propuesta al interior de la institución. Nótese, que en la programación de acciones integrales previa a la instalación de la Asamblea Ciudadana, se propone realizar mesas temáticas o grupos focales.

⁷² Ejes emergentes sobre los que hay que centrar acciones de cambio para programar acciones integrales y sustentables.

<p>i15. Establecer decisiones normativas del plan.</p>	<p>Modelo territorial consensuado</p>	<p>✓ Establecer una propuesta pública de zonificación expresada en una ordenanza que sanciona el uso y ocupación de suelo.</p>	  	<p>Grado de apertura</p>  <p>Espacios y mecanismos</p>  <p>Transversalidad</p>  <p>Liderazgo</p> 	<p>*Talleres, reuniones bilaterales, mesas de diálogo, acto de firma de protocolo de acuerdo, recepción y registro de consultas y opiniones.</p>
<p>i16. Redes de acción o formas participativas de funcionamiento.</p>	<p>Mapeo de actores Modelo territorial y propuestas</p>	<p>✓ Conectar y articular las redes de acción involucrados en el plan. ✓ Desarrollar redes multimedia.</p>	 	<p>Grado de apertura</p>  <p>Espacios y mecanismos Espacios formales e informales.</p> <p>Transversalidad</p>  <p>Liderazgo</p> 	<p>*Sociograma *Mesas temáticas *Grupo multimedia *Seminarios, web y jornadas con grupos de propuestas y ponderaciones</p>

i17. Informe del operativo del proceso	Secuencia del proceso participativo de la fase 1,2 y 3.	✓ Elaboración del informe operativo.		Grado de apertura Cerrado por temática tratada. 	*Talleres *Reuniones
				Espacios y mecanismos 	
				Transversalidad 	
				Liderazgo 	

DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

i12. Idea fuerza integral para el desarrollo territorial.

Motivar la construcción conjunta de la idea fuerza, que puede ser expresada en una frase que sea capaz de motivar a los actores territoriales desde sus redes de vida cotidiana, e integre los conjuntos de acción que respondan a propuestas de transformación y mejora de la problemática abordada, basada en un interés común que contemple los aspectos socio ambientales y territoriales, la viabilidad económica, sus enraizamientos en las culturas locales e innovaciones, sus formas organizativas perdurables, pues si un plan no se enraíza en las costumbres y en la pertinencia cultural no tendrá sustentabilidad ⁷³, será ineficiente y difícil de mantener.

Cotejar la información recogida de los diferentes actores y espacios de participación, para llegar a una propuesta consensuada que emane de los propósitos generales que sustentan la visión de futuro y articule los diversos aspectos temáticos de la planificación local.

i13. Construcción de propuestas de modelo territorial

Delimitar el ámbito de la propuesta, considerando los objetivos de transformación que rigen el plan, partiendo del análisis de redes y de la localización de las posibles alianzas estratégica (conjuntos de acción).

Definición de conflictos de uso del territorio⁷⁴, y construcción de criterios preliminares de compatibilidad, que permitan establecer acuerdos para una propuesta de zonificación, sobre la estrategia de desarrollo territorial.

Construcción de un mapa que genere alternativas consensuadas de un modelo de desarrollo integral y/o de un “modelo mejorado de la realidad”, (Fernando Pauta: 2012); con base en los resultados del diagnóstico integral, la perspectiva ciudadana y la integración de propuestas sectoriales

Validación de la propuesta de desarrollo territorial; mediante la retroalimentación técnica, política y social, con los actores que desde el inicio participaron así como con otros actores no participantes del proceso; para asegurar la coherencia y viabilidad de las propuestas.

i14. Identificación de planes por temas a mediano y largo plazo.

Construcción de propuestas y priorización; estratégicamente los grupos y sectores que están involucrados en el proceso pueden esbozar desde unas líneas de actuación hasta concretar un programa de acción, con presupuesto (asignación de recursos) y temporalización de las actividades a corto, media y largo plazo (calendario). Cualquier plan de actuación que se diseñe sin intervención de la gente es muy probable que fracase, o que sus resultados sean cuanto menos insuficientes. Por ello se tiene que evitar la planificación “desde arriba” y negociar con los actores sociales implicados tanto las grandes líneas de actuación (PLAN) como los contenidos marco (PROGRAMA) y la propia gestión de los PROYECTOS (principio de corresponsabilidad)⁷⁵.

⁷³ Es decir el proceso debe sustentarse por sí mismo en el tiempo y no ser una movilización que persiste solo en lo que dura el entusiasmo de un momento.

⁷⁴ Actuales, latentes y futuros

⁷⁵ Manual de Metodologías Participativas, Observatorio Internacional de Ciudadanía y medio Ambiente Sostenible (CIMAS)

Definir necesidades y demandas urgentes de la ciudadanía⁷⁶; que pueden y deben ser atendidas a través de los de los Presupuestos Participativos como una herramienta que da credibilidad a los procesos de planificación que han sido desgastados, estableciendo prioridades de inversión del presupuesto público que manejan los Gobiernos Autónomos Descentralizados del nivel cantonal.

El Presupuesto Participativo se constituye un instrumento que permite dar respuesta a las necesidades puntuales de la gente para dar efectividad a los procesos de planificación territorial. Toda planificación territorial tiene estrategias a corto, mediano y largo plazo, generalmente las aspiraciones a largo plazo suelen desmotivar a la gente, he ahí que la eficacia y pertinencia del Presupuesto Participativo, no solo a nivel rural sino a nivel urbano para plasmar en acciones concretas la ejecución de los PDOT, en un corto plazo y para ello se requiere explicarle a la gente primero si es una competencia del municipio o de que nivel de gobierno, segundo definir los tiempos en que se van hacer esas cosas urgentes, que necesitan una alta sensibilidad política.

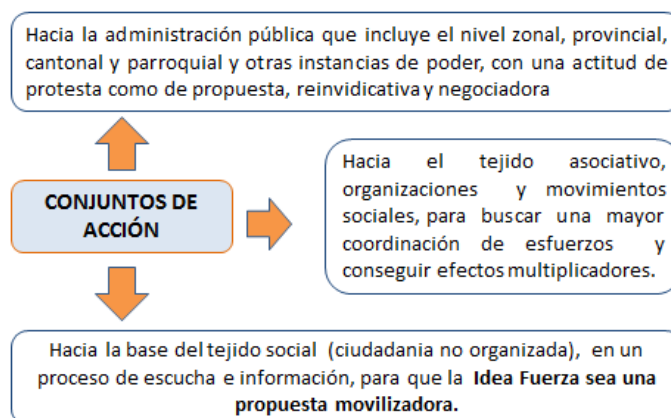
i15. Establecer decisiones normativas del plan.

Establecer una propuesta pública de zonificación expresada en una ordenanza que sanciona el uso y ocupación de suelo; mediante acuerdos preliminares y sucesivos sobre la zonificación establecida en el modelo territorial y con base en el debate, redefinición y retroalimentación; conforme a los criterios de compatibilidad; lo que obliga al equipo técnico a adecuar la propuesta de zonificación para articular los diversos interés y propuestas, pero también los efectos que pueden ocasionar sobre la zonificación territorial.

i16. Redes de acción o formas participativas de funcionamiento⁷⁷.

Conectar y articular las redes de acción involucrados en el plan; partiendo de las redes informales de la vida cotidiana hasta ver como se agrupan por "conjuntos de acción"; mirando como las propuestas a través de las redes se vinculan hacia arriba, a los lados y hacia abajo tal como se detalla en el siguiente gráfico:

Grafico Nro. 29: Vínculo propuesto para los conjuntos de acción del plan



Elaboración: Propia, 2013

⁷⁶ A partir de los planes, programas y proyectos.

⁷⁷ En esas redes, es donde hay que buscar los lazos que las unen para poder llegar a conocer cómo convocarles, dónde hacerlo, cuáles son sus códigos e intereses, teniendo la sensibilidad suficiente para buscar vínculos a esa red.

Para que un proceso se pueda mantener por sí mismo, precisa de un protagonismo colectivo construido desde la base, es decir que la gente sienta y compruebe que sus iniciativas son tomadas en cuenta, por el conjunto del proceso, en los grupos y reuniones, al menos en un cierto grado. No quiere decir esto, que se haga caso a todo lo que le ocurre a la gente, sino que tiene **que haber un proceso transparente de toma de decisiones, donde cualquier análisis o propuesta tenga la oportunidad de ser considerada, debatida y ponderada.**

Se plantea una organización operativa para los conjuntos de acción; en mesas de trabajo armadas en función de la actividad, afinidad, ámbitos territoriales o sectoriales, entre otros formando Mesas Temáticas, a las que se pueden incorporar el grupo motor (que activa y dinamiza), los(as) delegados(as) de la instancia ciudadana del Consejo de Planificación (que hace seguimiento y rinde cuentas de las decisiones ejecutadas en las máximas instancias de participación establecidas en la ordenanza que regula la conformación y funcionamiento del Sistema del Participación Ciudadana) y el grupo creativo (multimedia), para hacer su labor transversal y superar bloqueos, problemas de coordinación y/o de difusión, tratándose de lograr un funcionamiento flexible pero auto-organizable que facilite el protagonismo de la gente, de manera que la negociación⁷⁸ y seguimiento sean viables y eficientes.

Desarrollar redes multimedia; que plantee nuevas formas de toma de decisiones a partir de “la construcción colectiva de propuestas; la sustitución de los representantes, que interpretaban lo que querían de la gente por portavoces que solo transmiten las iniciativas de la base o de los técnicos; y la articulación de nuevos canales para la participación desde la vida cotidiana de la ciudadanía no organizada y no solo a través de las organizaciones sociales, que hoy por hoy son importantes por su actividad más no por su representatividad”⁷⁹. Los ámbitos que debe incorporar la red multimedia en la construcción del plan, se resumen en el siguiente esquema:

Cuadro Nro. 30: Ámbitos y procesos que debe contener la red multimedia

ÁMBITOS SECUENCIA DEL PROCESO	INTERNET Y NUEVAS FORMAS TELEMÁTICAS (CANTONAL – GLOBAL)	DISPOSITIVOS MULTIMEDIA, AUDIOVISUALES (CANTONAL – GLOBAL)
Formular problemas, preguntas y agenda	Blogs, foros, noticias y bibliografía. Asesorías y preguntas de expertos	Difusión del proceso y del sistema de participación ciudadana .
Consulta, escucha ,a las redes sociales cotidianas	Foros y blogs con diferentes posiciones	Buzones , teléfonos abiertos y anfonas colocadas en las empresas públicas de la municipalidad, instituciones públicas e incluso mediante convenios en la banca pública y privada.
Análisis e interpretación de posiciones, para hacer devoluciones creativas	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión de ejes por temas para ser completados • Wiki: Construir posiciones superadoras 	Grabaciones y retransmisiones de talleres con dispositivos participativos.
<ul style="list-style-type: none"> • Idea Fuerza integral • Planes por temas a mediano y largo plazo • Medidas Urgentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización por internet de las propuestas mostradas • Foros, wikis 	Folleto con la explicación del autodiagnóstico y la idea fuerza. “Crear noticia” en prensa y en TV , de lo planteado con portavoces significativos.
Redes de acción o formas participativas de funcionamiento	Equipo multimedia para dinamizar página web y sus secciones	Equipo multimedia que selecciona portavoces de forma rotativa y con diversidad.
Evaluación , seguimiento y monitoreo	Consultas y sondeos de seguimiento por usuarios de internet	Difusión y consultas por radios locales

Fuente: Manual de Metodologías Participativas, Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS) y Ministerio de Sanidad y Políticas Social: 2009.

Elaboración: Propia, 2013

⁷⁸ Para hacer efectivos los compromisos, recabar información y hacer el seguimiento de los acuerdos alcanzados, debe haber un espacio o mesa de negociación con la administración y los medios de comunicación.

⁷⁹ Manual de Metodologías participativas, Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS) y Ministerio de Sanidad y Políticas Social: 2009.

i17. Informe operativo del proceso

Elaboración del informe operativo; constituir un documento oficial, que le otorga al PDOT la legalidad y legitimidad del proceso, convirtiéndose en un instrumento útil para todas las personas que participaron a lo largo del plan; mediante informes parciales de avance o sistematización sobre la base de lo que ha ido pasando en el proceso, en un lenguaje claro⁸⁰, que incluye la información recogida en las diferentes fases permitiendo tener una referencia clara sobre la verificación de los objetivos territoriales que justifiquen las variaciones que sean necesarias, así como un plan de acciones que incluya medidas administrativas que permitan dar rigor a las propuestas normativas de uso del suelo hasta las acciones de difusión masiva de los contenidos del PDOT.

El informe operativo del proceso participativo, requiere mínimamente lograr un consenso político, social y técnico, que considere los contenidos básicos planteados a continuación.

Introducción

I Parte

1. Antecedentes (devenir del origen de la situación problemática)
2. Delimitación (dónde, qué)
3. Justificación (por qué)
4. Objetivos (para qué, para quién)
5. Marco de referencia (tema que se enmarca, estudios previos existentes, casos análogos)
6. Metodología utilizada (fases, técnicas usadas e incidencias)
7. Plan de trabajo y cronograma del proceso

II Parte






8. Análisis de la información y diagnóstico sectorial e integrado (análisis del trabajo de campo)
9. Devoluciones creativas (problemática detectada, estrategias y conjuntos de acción, nudos críticos).
10. Idea fuerza, propuestas concretas con programación, organización y recursos, cronogramas y responsables para las distintas líneas de acción y proyectos.
11. Evaluación y sistemas de rectificación

Fuentes de información (bibliografía, videos, sitios web entre otro)











Anexos (listas de actores convocados, lista de actores participantes, matrices de trabajo, registros fotográficos, memorias).

⁸⁰ La sistematización y documentación de las incidencias de lo realizado, es una forma no solo de revisar lo que ha pasado y lo que se ha tenido que rectificar, sino de aprender y de mostrar a otros procesos las enseñanzas que se puede sacar.

















4.3.4. FASE DE GESTIÓN DEL TERRITORIO

IV. FASE DE GESTIÓN DEL TERRITORIO					
OBJETIVO DE PLANIFICACIÓN:					
<ul style="list-style-type: none"> Asegurar la forma en cómo se va a implementar y ejecutar el plan, estableciendo mecanismos de gestión que permitan concretar y llevar a la práctica, las acciones propuestas de carácter territorial y normativo, que orienten la intervención pública y privada sobre el territorio. 					
OBJETIVO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:					
<ul style="list-style-type: none"> Identificar las instancias básicas⁸¹ para la gestión del plan, incorporando el conjunto de decisiones participativas y operativas requeridas para la puesta en marcha del proceso de ejecución y seguimiento del PDOT. 					
SECUENCIA DEL PROCESO PARTICIPATIVO:	ELEMENTO BASE	ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN	PARTICIPACIÓN REQUERIDA	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN
i18. Definir la instancia responsable de la ejecución del plan	Modelo de desarrollo propuesto.	<ul style="list-style-type: none"> Identificar la implicación de los actores sociales e institucionales en la gestión del plan. 		Grado de apertura 	<ul style="list-style-type: none"> * Sociograma * Muestra relacional * Mesas Temáticas * Talleres sectoriales
	Mapeo de actores sociales	<ul style="list-style-type: none"> Conformación del órgano político para la gestión del plan. 			
	Orgánico funcional de la Municipalidad	<ul style="list-style-type: none"> Conformación del órgano técnico para la gestión del plan. 	Transversalidad 		
				Liderazgo 	

⁸¹ Ente gestor y la instancia responsable de la ejecución del plan.

<p>i19. Establecer el sistema de gestión del plan</p>	<p>Mapeo de actores sociales</p>	<p>✓ Identificar los roles que tienen y son necesarios para establecer el sistema de gestión.</p>		<p>Grado de apertura </p> <p>Espacios y mecanismos⁸² </p> <p>Transversalidad </p> <p>Liderazgo </p>	<p>*Mesas Temáticas</p> <p>*Reuniones</p> <p>* Talleres</p>
<p>i20. Elaborar programa de puesta en marcha del plan: cronograma y recursos.</p>	<p>Fase de propuesta</p>	<p>✓ Definir la concreción y gestión de programas y proyectos priorizados en función de las estrategias de intervención del GAD municipal establecidas en el plan.</p>		<p>Grado de apertura </p> <p>Espacios y mecanismos </p> <p>Transversalidad </p> <p>Liderazgo </p>	<p>* Cronograma de proyectos temáticos: a partir de una matriz reflexiva que interactúa con el aporte de mesas temáticas.</p> <p>*Cronograma de tareas comunes: visualizando la escala y niveles de implicación de la ciudadanía e incorpora las encuestas, consultas a grupos cualitativos, talleres de negociación con expertos entre otros.</p>

⁸² Como otra instancia de participación oficial, se propone socializar la propuesta al interior de la institución. Nótese, que en la programación de acciones integrales previa a la instalación de la Asamblea Ciudadana, se propone realizar mesas temáticas o grupos focales.

<p>I21. Control para la ejecución del plan</p>	<p>Indicadores del plan</p>	<p>✓ Establecer el sistema de seguimiento, evaluación y retroalimentación.</p>	 	<p>Grado de apertura </p> <p>Espacios y mecanismos  </p> <p>Transversalidad   </p> <p>Liderazgo  </p>	<p>*El coherciómetro *Grupo multimedia *Mesas temáticas *Web</p>
<p>I22. Informe preliminar del plan de gestión.</p>	<p>Modelo de Gestión</p>	<p>✓ Elaborar informe preliminar del plan de gestión.</p>		<p>Grado de apertura Cerrado por temática tratada. </p> <p>Espacios y mecanismos </p> <p>Transversalidad  </p> <p>Liderazgo </p>	<p>*Talleres *Reuniones</p>

DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

i18. Definir la instancia responsable de la ejecución del plan.

Identificar la implicación de los actores sociales e institucionales en la gestión del plan, definiendo responsabilidades para evitar que la administración sea juez y parte. Para ello, se propone la creación de un ente gestor⁸³, que define la organización capaz de conducir la materialización del plan expresada en (Gómez Orea: 2008):

a) Un órgano político (brazo político): representado mayormente por agentes socio-territoriales, e instituciones públicas que fundamentan su intervención en el territorio en función de las competencias de los diferentes niveles de gobierno y del ejecutivo desconcentrado.

b) Un órgano técnico u oficina técnica (brazo ejecutivo): con funciones ejecutivas y dependientes al órgano político, que cuenta con el respaldo de los poderes público y permite actuaciones con cierta rigurosidad para lograr una asesoría técnica y jurídica del plan.

Conformación del órgano político para la gestión del plan; incorporando la instancia política del GAD del nivel cantonal y la instancia ciudadana de coordinación (asamblea ciudadana, consejos barriales y parroquiales urbanos, consejo de planificación municipal); estableciendo y acogiendo espacios y mecanismos de participación ciudadana oportunos⁸⁴.

Conformación del órgano técnico para la gestión del plan; bajo iniciativa institucional el municipio debe definir la unidad, departamento que lidera el órgano técnico, con capacidades y talento humano necesarios, pudiendo incorporarse a este órgano la mesa técnica que defina el Consejo de Planificación Municipal y técnicos de cada nivel de gobierno, representantes del ejecutivo desconcentrado y actores involucrados que se consideren relevantes. En todo caso, el ente gestor debe anclarse y articularse a los objetivos específicos del plan o ejes de planificación local, que promuevan espacios de encuentro y coordinación de las actuaciones de los diversos actores en el modelo de gestión territorial.

i19. Establecer el sistema de gestión del plan

Identificar los roles que tienen y son necesarios para establecer el sistema de gestión; una vez identificados los espacios y actores que forman parte del órgano político y técnico, se asigna **normas de funcionamiento para el ente gestor** en términos de flujos de decisiones e información.

i20. Elaborar programa de puesta en marcha del plan: cronograma y recursos

Definir la concreción y gestión de programas y proyectos priorizados en función de las estrategias de intervención del GAD municipal establecidas en el plan; considerando la voluntad política y los recursos disponibles para el proceso, no se trata únicamente de los recursos económicos, sino también del recurso humano institucional y del tiempo que estén dispuestos a dar, las alianzas establecidas entre los conjunto de acción.

Para esta actividad, hay que tener presente que los niveles de desconfianza, de los que se suele partir con la ciudadanía son altos, siendo necesario atender la programación entre el corto,

⁸³ El ente gestor propicia la creación de “una entidad nueva que disponga de la representatividad, flexibilidad y agilidad” (Gómez Orea, 2008).

⁸⁴ Tal es el caso de los gabinetes itinerantes, que se constituyen como espacios para la instancia política del GAD del Cantón Cuenca.

mediano y largo plazo, para lo cual la realización del cronograma de ejecución y seguimiento, debe incorporar datos cuantitativos y de calidad de los resultados, pero también a tareas comunes que consideren la toma de decisiones, la autoformación y la difusión para la ejecución de acciones integrales que prevé el plan, de manera coordinada y con la mayor sinergia posible, para lograr mayores implicaciones e involucramiento de la ciudadanía.

i21. Control para la ejecución del plan

Establecer el sistema de seguimiento, evaluación y retroalimentación; a través de mecanismos que integren la participación de los actores involucrados en el territorio.

Para el sistema de seguimiento, se definen **lineamientos de indicadores**⁸⁵, **controles e instrucciones** como medida de comprobación que permita verificar el **grado de cumplimiento, nivel de avance** y recursos previstos para las actividades del plan; tomando como base la información que se genera y analiza para el logro de objetivos y metas del plan.

Para el sistema de evaluación, debe considerarse los siguientes aspectos:

- a) Los resultados consensuados en función de los objetivos de corto, mediano y largo plazo.
- b) El proceso y método de trabajo, que adecue de manera oportuna las técnicas aplicadas a los objetivos.
- c) La producción de conocimiento útil para la ciudadanía involucrada; e,
- d) Implicación de la población en el proceso y en la programación de acciones.

Por último el sistema de seguimiento y evaluación, operativiza el grado de cumplimiento del plan entre lo previsto y lo ejecutado, mediante la gestión de la información que facilita a las instancias competentes, adoptar medidas que permitan acelerar acciones, reorientar, ampliar o reducir esfuerzos con miras a lograr la eficiencia de los procesos y la optimación de resultados.

La retroalimentación posibilita la rectificación que seguramente tendrá que hacerse en algunas propuestas de intervención, lo que obliga hacer **improvisaciones en las que deben estar presentes mecanismos democráticos** y participativos que se ajusten a la temática a cambiarse o replantearse.

i22. Informe preliminar del plan de gestión







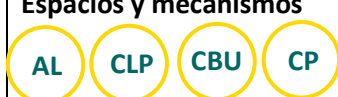
Elaborar informe preliminar del plan de gestión; en base a las observaciones y ajustes propuestos por los actores involucrados, que son recogidas e incorporadas al informe parcial de gestión territorial y luego al informe operativo final que sintetiza el proceso participativo del plan⁸⁶.














⁸⁵ Los indicadores propuestos para el plan deben ser precisos, relevantes, confiables, transparentes, periódicos y de impacto, para conocer y evaluar su evolución en el tiempo y para ver los cambios en el bienestar de la población.

⁸⁶ El informe final del proceso participativo, deberá constar como anexo del documento oficial de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

4.3.5. FASE DE APROBACIÓN, FORMALIZACIÓN Y DIFUSIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

V. FASE DE APROBACIÓN, FORMALIZACIÓN Y DIFUSIÓN DEL PDOT.

OBJETIVO DE PLANIFICACIÓN:					
<ul style="list-style-type: none"> Asegurar la aprobación y formalización del plan mediante un proceso flexible, interactivo y permanente. 					
OBJETIVO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:					
<ul style="list-style-type: none"> Mostrar y socializar que el proceso participativo en las distintas etapas tuvo un curso de acción legitimado y/o formalizado, que se sintetiza en la construcción de la “hoja de ruta” (plan), considerando que no siempre es <i> toda </i> la ciudadanía la que participa. 					
SECUENCIA DEL PROCESO PARTICIPATIVO:	ELEMENTO BASE	ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN	PARTICIPACIÓN REQUERIDA	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN
i23. Presentación y retroalimentación del PDOT.	Fase de diagnóstico y propuesta.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Establecer cronograma de exposiciones de los contenidos del plan. 		<p>Grado de apertura</p>  <p>Espacios y mecanismos</p>  <p>Transversalidad</p>  <p>Liderazgo</p> 	*Medios de difusión masiva: afiches, volantes, trípticos, cartas informativas, sitios web, aparición en medios de comunicación masiva prensa escrita, radio, televisión.
i24. Recepción de observaciones y respuestas de las instancias públicas.	Documento preliminar que recoge los contenidos del plan.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Enviar documento preliminar del PDOT, a los GAD del nivel parroquial y al Consejo de Planificación. 		<p>Grado de apertura</p>  <p>Espacios y mecanismos</p> 	* Reuniones, talleres sectoriales y territoriales. *Web oficial

				Transversalidad 	
				Liderazgo 	
i25. Aprobación y trámite del PDOT.	Versión final del plan	<p>✓ Exponer los cambios que se generaron en la recepción de observaciones y respuestas de las instancias públicas para su aprobación.</p> <p>✓ Realizar el trámite de aprobación definitiva del plan.</p>		Grado de apertura Cerrado por temática tratada. 	*Sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Cantonal
				Espacios y mecanismos 	
				Transversalidad 	
				Liderazgo 	
i26. Lanzamiento y difusión del PDOT.	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.	<p>✓ Realizar acto oficial de lanzamiento del plan.</p> <p>✓ Construir una versión síntesis o popular del plan.</p>		Grado de apertura 	*Acto de lanzamiento *Muestra itinerante *Medios de difusión según la estrategia comunicacional *Difusión de material, que transmitir a la globalidad de la población, los objetivos los resultados y procedimientos que debe instaurarse para motivar su plena identificación con el PDOT.
				Espacios y mecanismos 	
				Transversalidad 	
				Liderazgo 	

DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

i23. Presentación y retroalimentación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Establecer cronograma de exposiciones de los contenidos del plan⁸⁷, que incorpore la academia, los GAD de nivel inferior y superior, ejecutivo desconcentrado, la SENPLADES, corporación municipal entre otros para dar a conocer ampliamente la propuesta del plan con la finalidad de que la ciudadanía pueda hacer sus observaciones y sean recogidas, ponderadas para su versión final; y, respondidas por la autoridad.

i24. Recepción de observaciones y respuestas de las instancias públicas.

Enviar documento preliminar del PDOT, a los GAD del nivel parroquial y al Consejo de Planificación; para la revisión y visto bueno por parte de la instancia ciudadana del Consejo de Planificación Municipal, de acuerdo a lo establecido en el Código de Planificación y Finanzas Públicas. Una vez emitida la resolución favorable de aprobación del Consejo de Planificación, se debe enviar al Consejo Municipal como instancia de decisión política.

i25. Aprobación y trámite del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Exponer los cambios que se generaron en la recepción de observaciones y respuestas de las instancias públicas para su aprobación; recibida la retroalimentación del plan, se hacen los ajustes necesarios y se presenta al Consejo Municipal, quien ha estado en conocimiento durante todo el proceso, por lo que esta etapa es básicamente para mostrar el resultado de las observaciones realizadas al plan y su posterior aprobación.

Realizar el trámite de aprobación definitiva del plan, aprobado el plan, la instancia técnica continúa los procedimientos que implica la legalización del plan hasta la promulgación de la ordenanza que sanciona el PDOT.

i26. Lanzamiento y difusión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Realizar acto oficial de lanzamiento del plan; que destaque los contenidos del plan, beneficios que se esperan y el proceso de participación de la ciudadanía;

Construir una versión síntesis o popular del plan; que permita su difusión en un lenguaje sencillo, resaltando los alcances, objetivos y aspectos relevantes de la zonificación territorial entre otros⁸⁸.

⁸⁷ El equipo técnico prepara la propuesta de presentación del plan, destacando los aportes de la ciudadanía y del sector público que fueron incorporados a la propuesta presentada.

⁸⁸ Se precisa señalar que el proceso participativo no concluye con la difusión del documento del plan, se extiende al seguimiento, evaluación, control de las políticas públicas, y a la gestión de los programas y proyectos.

4.4. Resumen de la propuesta metodológica para la construcción participativa del PDOT del nivel Cantonal.

FASE	I. FASE PREPARATORIA	II. FASE DE DIAGNÓSTICO: ANÁLISIS Y DEVOLUCIONES CREATIVAS	III. FASE DE PROPUESTA: PROGRAMACIÓN DE ACCIONES INTEGRALES SUSTENTABLES	IV. FASE DE GESTIÓN DEL TERRITORIO	V. FASE DE APROBACIÓN, FORMALIZACIÓN Y DIFUSIÓN DEL PDOT.
	1 mes	4 meses	5 meses	2 meses	2 meses
SECUENCIA DEL PROCESO PARTICIPATIVO	<p>i1. Conformación del Equipo Técnico de Planificación.</p> <p>i2. Diseño del proceso participativo.</p> <p>i3. Elección de la instancia ciudadana para el funcionamiento del Consejo de Planificación.</p> <p>i4. Diseño de una estrategia comunicacional</p>	<p>i7. Análisis de la situación actual en función de los subsistemas de planificación.</p> <p>i8. Devoluciones creativas.</p> <p>i9. Diagnóstico integral validado por los actores socio territoriales.</p> <p>i10. Análisis de prospectiva</p> <p>i11. Generación de escenarios en base al análisis de las variables identificadas como “ejes temáticos claves”.</p>	<p>i12. Idea fuerza integral para el desarrollo territorial.</p> <p>i13. Construcción de propuestas de modelo territorial.</p> <p>i15. Establecer decisiones normativas del plan.</p> <p>i16. Redes de acción o formas participativas de funcionamiento.</p> <p>i17. Informe operativo del proceso</p>	<p>i18. Definir la instancia responsable de la ejecución del plan.</p> <p>i19. Establecer el sistema de gestión del plan.</p> <p>i20. Elaborar programa de puesta en marcha del plan: cronograma y recursos.</p> <p>i21. Control para la ejecución del plan.</p> <p>i22. Informe preliminar del plan de gestión.</p>	<p>i23. Presentación y retroalimentación del PDOT.</p> <p>i24. Recepción de observaciones y respuestas de las instancias públicas.</p> <p>i25. Aprobación y trámite del PDOT.</p> <p>i26. Lanzamiento y difusión del PDOT.</p>
ACTIVIDADES	<p>Ia. Realizar la concertación de acuerdos iniciales.</p> <p>Ib. Organización y preparación del Equipo Técnico para el proceso de planificación participativa.</p> <p>Ic. Orientación estratégica del proceso de planificación.</p> <p>Id. Realizar una evaluación del proceso participativo.</p> <p>Ie. Establecer acuerdos sobre la metodología a usar con la instancia técnica y política.</p> <p>If. Elaborar un plan de trabajo</p> <p>Ig. Identificación y clasificación de actores.</p> <p>Ih. Negociación con agentes sociales.</p> <p>Ii. Elección de la instancia ciudadana para el funcionamiento del Consejo de Planificación.</p> <p>Ij. Identificar y concretar acciones mediáticas para la construcción del plan.</p>	<p>IIk. Propiciar el debate, discusión y consensos entre los actores sociales sobre la situación actual del territorio.</p> <p>Realizar el trabajo de campo y escucha.</p> <p>III. Devolver la información a la ciudadanía.</p> <p>IIIm. Recopilar propuestas preliminares de objetivos de desarrollo.</p> <p>IIIn. Ajustar y/o validar el diagnóstico integral.</p> <p>IIñ. Definición de temáticas claves que indiquen en el desarrollo territorial futuro.</p> <p>IIo. Construcción del escenario consensuado.</p> <p>IIp. Establecer acciones futuras a ser implementadas.</p>	<p>IIIq. Motivar la construcción conjunta de la idea fuerza.</p> <p>IIIr. Cotejar la información recogida de los diferentes actores y espacios de participación.</p> <p>IIIs. Delimitar el ámbito de la propuesta.</p> <p>IIIIt. Definición de conflictos de uso del territorio.</p> <p>IIIu. Construcción de un mapa que genere alternativas consensuadas de un modelo de desarrollo integral y/o de un “modelo mejorado de la realidad”.</p> <p>IIIv. Validación de la propuesta de desarrollo territorial.</p> <p>IIIw. Construcción de propuestas y priorización.</p> <p>IIIx. Definir necesidades y demandas urgentes de la ciudadanía</p> <p>IIIy. Establecer una propuesta pública de zonificación expresada en una ordenanza que sanciona el uso y ocupación de suelo.</p> <p>IIIz. Conectar y articular las redes de acción involucrados en el plan.</p> <p>IIIa’. Desarrollar redes multimedia.</p> <p>IIIb’. Elaboración del informe operativo.</p>	<p>IVc’. Identificar la implicación de los actores sociales e institucionales en la gestión del plan.</p> <p>Conformación del órgano político para la gestión del plan.</p> <p>IVd’. Conformación del órgano técnico para la gestión del plan.</p> <p>IVe’. Identificar los roles que tienen y son necesarios para establecer el sistema de gestión.</p> <p>IVf’. Definir la concreción y gestión de programas y proyectos priorizados en función de las estrategias de intervención del GAD municipal establecidas en el plan.</p> <p>IVg’. Establecer el sistema de seguimiento, evaluación y retroalimentación.</p> <p>IVh’. Elaborar informe preliminar del plan de gestión.</p>	<p>VI’. Establecer cronograma de exposiciones de los contenidos del plan.</p> <p>VJ’. Enviar documento preliminar del PDOT, a los G.A.D. del nivel parroquial y al Consejo de Planificación.</p> <p>Vk’. Exponer los cambios que se generaron en la recepción de observaciones y respuestas de las instancias públicas para su aprobación.</p> <p>VI’. Realizar el trámite de aprobación definitiva del plan.</p> <p>Vm’. Realizar acto oficial de lanzamiento del plan.</p> <p>Vn’. Construir una versión síntesis o popular del plan.</p>

V CAPÍTULO

“Llamemos democracia al derecho del individuo; a diferir, a pensar y a vivir distinto, en síntesis, al derecho a la diferencia. Democracia es un derecho a ser distinto, a desarrollar esa diferencia, a pelear por esa diferencia, contra la idea de que la mayoría, porque simplemente ganó, puede acallar a la minoría o al diferente, la democracia no es el derecho de la mayoría, es el derecho del otro a diferir.”

Estanislao Zuleta

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. Conclusiones

5.1.1. Resultado de la investigación

Las prácticas de participación ciudadana identificadas en el PDOT de Cuenca, se analizaron desde varios ángulos referidos a quienes participaron, sobre que se participó, cómo se participó y algunos criterios relacionados a la coordinación y consecuencias del proceso participativo. Durante el desarrollo de esta investigación, se ha comprobado que las prácticas de participación ciudadana, incorporadas en la elaboración del PDOT del cantón Cuenca no fueron suficientes para lograr una toma de decisiones conjunta y plural, por las siguientes consideraciones:

✓ Los instrumentos de participación en mayor medida fueron creados por iniciativa de la administración local, más que por la ciudadana.

En el país es un tema reciente reconocer una estructura para la planificación, para la participación, que a más de lo que el Estado puede hacer para fomentar espacios de participación y que son cuestionables, faltan iniciativas ciudadanas propias de sujetos sociales que sientan que tiene deberes y derechos, que se organizan y se articulan, porque la representatividad no es estática, va cambiando, en ningún momento se puede decir que un ciudadano representa los interés de un grupo de personas que son legítimos pero que en su momento pueden cambiar, pueden ser distintos y requieren de un diálogo permanente. Cuenca ha mostrado un debilitamiento del tejido asociativo, que se evidencia en el poco interés de líderes ciudadanos que se involucren en el plan, el liderazgo ciudadano

apenas se hizo visible, se precisa de un liderazgo que comprenda que es la planificación, si el líder habla de planificación y no sabe de qué se trata, resulta difícil lograr un involucramiento efectivo. Pero esta debilidad no solo se da en Cuenca se da a nivel de país, hay una separación notoria del nivel político, técnico y ciudadano, todavía no existe una sintonía, un engranaje entre estos tres pilares fundamentales de la planificación participativa, porque la participación por si sola tienen a desaparecer y la planificación por si sola tiende al tecnicismo y lo político por si solo tiende al clientelismo, entonces sino existe una real sintonía en estos tres espacios siempre va haber distorsiones de entendimiento y de actuaciones en el territorio; y, eso pasa por los actores políticos, técnicos y ciudadanos.

✓ **La participación ciudadana del plan se sostuvo en la ciudadanía organizada y en menor medida en la ciudadanía no organizada, lo que provocó serios cuestionamientos a la representatividad, imputando incluso la legitimidad del proceso con logros débiles respecto a un proceso equitativo e incluyente.**

Los espacios y mecanismos de participación aplicados a la fase de elaboración del plan, han mostrado una clara predilección de la administración por las organizaciones

sociales como actores protagonistas del proceso participativo, en detrimento de los sujetos individuales. El proceso participativo del plan, favoreció el desarrollo de mecanismos de base organizada, apoyado en el modelo de participación, que incorpora a las organizaciones sociales como representantes de la ciudadanía. Lo que hace ver que la participación ciudadana debe tener un doble carácter individual y colectivo, apoyada en la construcción de una ciudadanía activa que no sólo discute y debate, sino que participa de una forma u otra en el curso de los procesos sociopolíticos, dando el salto de participar más allá de la elección de sus representantes. Buscando el involucramiento de la ciudadanía, hacia un proceso democrático que permita sustituir una estructura jerárquica por otra horizontal con sujetos en redes de actores, autónomos que se capacitan para realizar algo por sí mismos.

El marco legal vigente, asiste un proceso de reconocimiento institucional de las organizaciones sociales por parte de las administraciones públicas; su inclusión en instrumentos de participación ciudadana, la regulación legal de sus intervenciones y el establecimiento de mecanismos de relación, más o menos formalizados, dan cuenta del interés que los organismos públicos muestran por las organizaciones sociales, lo

cual no siempre es positivo porque se corre el riesgo de que la gente participe porque se exige en la ley, porque son quienes tienen que legitimar el procedimiento, porque la socialización es un requisito previo, en las intervenciones (presupuestos) de los gobiernos locales, que hoy por hoy limita el verdadero significado, sentido de la participación. La institucionalización del sector organizativo pone en cuestión las relaciones entre organizaciones sociales y la administración pública que tienen fundamentalmente, un carácter instrumental. Desde las diferentes experiencias vivenciales de los actores socio – territoriales que fueron seleccionados para esta investigación se concluye que no es negativo que se haya normativizado la participación ciudadana pero que no se institucionalice, que no se quede en eso, que no se restrinja, que no se vacíe el contenido amplio en la ciudadanía, desde luego esa es una construcción de largo aliento, y tal vez una de las formas es invertir la lógica en que las cosas funcionan.

✓ **La representatividad se vio limitada y cuestionada por los bajos niveles de participación de las bases de las organizaciones ciudadanas** y por la falta de fidelidad de un discurso colectivo que represente la propia entidad de la que forman parte los actores, consecuencia de la insuficiente democracia interna de las

mismas organizaciones. Tal representatividad margina a la ciudadanía no organizada, que necesita involucrarse con la ciudadanía organizada (con los colectivos menos organizados) para alterar las asimetrías de la representación política y social.

✓ **El proceso participativo presentó asimetrías entre grupos ciudadanos y la administración local.** Los mayores aportes del plan nacieron del área rural, faltó la mirada urbana desde los barrios sobre las necesidades y dinámicas propias de la ciudad, provocado por un claro desgaste con la ciudadanía, debido a la mala aplicación de herramientas e instrumentos para la planificación, evidenciándose procesos aislados para la planificación y el desarrollo territorial del cantón, lo que muestra una debilidad de la institución planificadora para que la gente se apropie de los procesos de planificación participativa.

La existencia de sesgos en la elección y participación de actores es otra de las tendencias que se ve confirmada en la investigación realizada, la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana presenta, limitaciones estructurales, dado que las oportunidades de participación no fueron integrales ni globales hacia la ciudadanía.

✓ **La organización formal de los instrumentos de participación ciudadana otorgó a la municipalidad una gran capacidad de control sobre los procesos, abriendo espacios de participación únicamente en niveles consultivos y de información;** no existió una preparación previa para la “planificación de la participación”; con información, con difusión, con todos los datos y elementos para que la ciudadanía participe de una manera activa; gran parte de proceso fue meramente **informativo** (la información es una etapa inicial de la participación ciudadana, que debe ir subiendo escalones hasta la autodeterminación de la ciudadanía). Nótese que las instancias de decisión, son las que todavía no están desarrolladas, son espacios que aún no están caracterizados en sus distintas fases, se redujeron durante el proceso a momentos de participación.

Bajo estas consideraciones se descarta la hipótesis nula y se asume que las prácticas de participación ciudadana previstas para la elaboración del PDOT, fueron sesgadas e insuficientes y requieren de ajustes metodológicos para lograr una participación ciudadana efectiva y pertinente, por las siguientes razones:

✓ **La participación ciudadana en el proceso de formulación del PDOT estuvo**

institucionalizada. La participación debe ser independiente, una noción errónea de la participación es que sea construida desde el estado, desde la organización política convirtiéndose en una fórmula de cooptación, siendo lo más peligroso de la noción misma de participación. En el caso del cantón Cuenca, la propia organización política municipal en determinados momentos instrumentalizó el proceso y definió el procedimiento para la participación, que no es negativo porque en el propio curso del acontecimiento, no es que hay una norma para participar, sin embargo al irse haciendo en función de la necesidad política puede ser objeto de manipulación.

Un proceso participativo no solo nace de la institucionalidad sino principalmente de la iniciativa de la sociedad civil, ahí hay un quiebre que invierte la lógica institucional; y por eso se sustenta, se sostiene, porque la gente se siente involucrada, lo que implica iniciar el recorrido hacia la construcción de una democracia participativa que responda a un proceso de legalidad pero sobre todo a un proceso de legitimidad que le permita a la ciudadanía, contar con información, conocimiento y formación hacia la construcción social del desarrollo.

La reglamentación de la participación ciudadana, no ha revitalizado y mejorado las

dinámicas de funcionamiento de la participación ciudadana en el desarrollo de los planes, porque han sido instrumentos de obligado cumplimiento, sin un verdadero análisis previo que denote efectividad.

✓ **Los PDOT de los diferentes niveles de gobiernos, tienen que sostenerse en procesos participativos legales y legítimamente reconocidos**, que posibiliten la aplicabilidad de los instrumentos de planificación, de lo contrario el plan, solo será un documento técnico, alejado de la realidad y de la gente. No hay fórmulas únicas para la participación ciudadana, cada aplicación requiere de un tratamiento particular, a partir de las características de la población, necesidades y aspiraciones del territorio donde se desarrolle el proceso. No es una formalidad, si bien se desarrolla en cumplimiento de un mandato legal, debe considerar la necesidad real (sentida) para desarrollar un proceso que canalice los aportes de la población, de lo contrario se justifica el cumplimiento de la norma, pero no se logra una ciudadanía activa que busque soluciones integrales al desarrollo territorial.

✓ **Debilidades de orden técnico y político en la construcción de una metodología para el proceso participativo del PDOT**, evidenciadas en la poca comprensión y claridad del significado de la

participación ciudadana en los procesos de planificación, en autoridades, técnicos y ciudadanía organizada y no organizada.

Ausencia de metodologías, mecanismos o procedimientos claros que permitan articular la participación con la planificación socio-territorial.

Desconocimiento de los(as) técnicos(as) en el manejo de herramientas y técnicas de planificación participativa, lo que provocó convocatorias inoportunas, que por la premura y el período de transición de una legislación, de un proceso de planificación con tiempos muy ajustados, no permitió un debido proceso de planificación participativa, si se considera los diferentes tiempos y saberes para el desarrollo de la participación, por un lado **los tiempos de las comunidades son de “largo recorrido”, mientras que los de los políticos gobernantes y de los técnicos suelen ser de “corto plazo”, más vinculados a las legislaturas o proyectos.**

✓ **Discrepancias metodológicas de la planificación participativa para el desarrollo territorial.**

La municipalidad incorporó dos visiones la una llevada desde Gómez Orea y la otra de Tomas Villasante, la primera planteaba un proceso que se hace desde los actores, dirigentes, desde planificaciones técnicas

con indicadores, con construcción de objetivos a partir de estudios existentes; la segunda propuesta trabajo a partir de los dolores de la gente, retomando los resultado del proceso anterior de planificación como memoria histórica, mostrándose una ruptura ya que los técnicos no planifican desde lo que dice la técnica para llevarlo a la gente, sino que tienen que hacer el esfuerzo de entender los dolores, los sentires de la gente, sobre eso planificarlo, elevarlo a concepto y una vez elevado a concepto, devolverlo a la gente en calidad de conocimiento ancestral, cultural para que la gente sienta que su sabiduría ha sido un componente del conocimiento científico. Fueron dos metodologías que chocaban conceptualmente, la planificación técnica no se puede reducir a lograr mapas, eso da una falsa imagen técnica, se puede tener cualquier cantidad de información, cruces de datos, técnicamente sostenibles pero discordantes con la realidad social del territorio; finalmente el municipio se quedó con la primera propuesta lo que significó una confusión no solo para el equipo técnico sino también para la gente, ya que el PDOT en su entrada teórica conceptual habla de una planificación participativa, sin embargo en el desarrollo de sus distintas fases se utilizaron técnicas y herramientas tradicionales, lo lógico hubiese sido que si se usaba un método, los instrumentos tienen que responder a ese método, una planificación

participativa demanda técnicas participativas, si el método es participativo las técnicas deben ser participativas, de cara a cara, de dialogo con la gente, lo que evidencia un intento por cumplir un mandato legal llevándonos a un **“planificación participativa únicamente como mandato”**.

Cada proceso participativo tiene que diseñarse a partir de las dinámicas locales, las metodologías y estrategias existen –están normadas y reguladas por la legislación- pero no son las más adecuadas para nuestra realidad. Siendo necesario, un análisis de aquellas más afines y sobre estas adecuarlas para obtener propuesta incluyentes, efectivas, continuas y reales.

✓ **Escaso involucramiento de los(as) técnico(as) de la Corporación Municipal en la formulación del plan;** el conocimiento e información del proceso permaneció en los gerentes de las empresas municipales, directores y jefes departamentales, los técnicos internamente desconocían los procesos y las decisiones que se tomaban para el plan. La corporación municipal hizo únicamente una campaña comunicacional externa hacia la ciudadanía y se olvidó que dentro de la corporación había ciudadanos empleados que debían participar en la construcción del plan.

✓ **Débil voluntad política e involucramiento de la administración y del consejo cantonal en la formulación del plan,** debido a las discrepancias políticas que influyeron en la construcción del plan; así como también se evidencio una actitud clientelar y débiles procesos de formación ciudadana, que es anterior a todo proceso de planificación porque la gente fue en calidad de cliente y no en calidad de actor o de sujeto político, la gente pensó en el modelo tradicional del estado que da cosas, en una lógica en donde la ciudadanía que tiene la carencia de necesidades básicas solicita, que le solucionen el problema, ajeno a que tiene que ser parte del problema, así la visión de la participación como cliente es negativa.

El análisis de la investigación, ha permitido la comprobación de las hipótesis planteadas, y profundizar otras aseveraciones referidas al proceso participativo de los PDOT tales como:

- Los primeros intentos de integrar a la población en la toma de decisiones fueron mucho más abiertos, espontáneos y motivadores; el día de hoy se ha vaciado el significado de la participación ciudadana y es parte del discurso político, es parte de la institución política, es parte de la gestión administrativa pero más bien reduciendo, el significado y la valoración social que tiene la

participación. Lo grave es que estos espacios, que están legalizados, normados, institucionalizados, se confunden con espacios legitimados que tienen una mínima representatividad. Allí algunos autores como Tomas Villasante y Pedro Martin, hablan de los procesos de movilidad, es decir la participación fundamentalmente tiene que ser dinámica, y solo cuando estos procesos de legitimidad son absolutamente dinámicos, existen en todos los ámbitos de la sociedad, hay una cultura de participación y entonces es importante institucionalizar; y, cuando ya lo está, hay que tener cuidado que empiece a funcionar bajo la ley, bajo su propia dinámica porque algún rato la ley puede ser caduca.

- Una de las características fundamentales de la participación ciudadana; es generar procesos de toma de decisiones que garantizan el involucramiento de la ciudadanía y posibiliten cambios para que la democracia representativa con los defectos que tiene, pueda ser corregida en un dialogo horizontal e inclusivo, de una manera auténtica. La incidencia de estas características en el desarrollo local, son positivas, pues permiten un sentido de integralidad dirigido al sujeto social en sus múltiples dimensiones económica, ecológica, sociocultural, entre otros, y responde a las diferentes dinámicas que tienen cada uno de los territorios a nivel urbano y rural, en la

medida que los ciudadanos tengan derecho a participar planteando sus necesidades, sentires, aspiraciones, incidiendo en los espacios de decisión, con voz y voto, buscando generar corresponsabilidad social.

- Dentro de las consecuencias políticas y sociales de la participación ciudadana, no podemos negar la existencia de intentos de manipulación en los espacios oficiales, pues la apertura del estado hacia la participación activa de la población, puede ser apropiada de manera diferenciada según los recursos económicos y políticos que posea cada grupos social. Tal manipulación, concibe a la **participación como una estrategia política** (medio político) antes que una herramienta de utilidad técnica, para legitimar a quien la promueve. Cardarelli y Rosenfeld (1998: 105), sostienen que “los gobernantes promueven o apoyan objetivos de organización de la población, con fines de propia legitimización o como sustentación de sus orientaciones políticas”, los efectos que persiguen pueden ser ajenos al interés de la población.

- La participación es un **proceso complejo**, que no puede **improvisarse**, requiere del apoyo de un equipo especializado que **coordine y organice** los pasos a dar en cada una de las **etapas** del plan, en general la participación ciudadana se desarrolla de **forma continua** en todo el

proceso, pero en ciertos momentos **adopta métodos formalizados** como talleres, encuestas, mesas de concertación, que deben ser cuidadosamente **planificados**; para que los ciudadanos decidan hacia dónde y cómo quieren **planificar su desarrollo**, caso contrario siempre será un conversatorio, o un momento de participación.

- La participación ciudadana, precisa ser planificada y documentada para guardar testimonio de las posiciones de las partes y de los compromisos que se asumió, garantizadas a través de la gestión de la información, si la participación sólo se registra en niveles superiores, corre el riesgo de que la participación a nivel local sea escasa o poco representativa.

- Los procesos de planificación son cíclicos de abre y cierra, porque los PDOT no tienen un fin, son permanentes en las diferentes fases de elaboración y aplicación, los procesos de planificación no paran.

- La ciudadanía debe participar de forma activa, permanente y efectiva en todas las etapas del PDOT, desde el inicio hasta el final; en la preparación, levantamiento de información, diagnóstico sectorial e integrado, propuesta para definir el modelo territorial pasando por la identificación de planes, programas y

proyectos de intervención que efectivizan la territorialización de la política pública. Desde el primer momento, no se deberían crear distancias insalvables, se tiene que establecer roles de procedimiento y marcar de modo claro la tarea integradora, conceptualizadora de desarrollo, para saber hasta dónde profundizar y hacer sostenible un proceso.

- Los profesionales involucrados en el PDOT deben ser tecno-políticos, con una formación efectivamente técnica fruto de un proceso estructurado de planificación y participación ciudadana, pero con una posición de responsabilidad del desarrollo local y no de rendición de lealtad a los gobiernos de turno, sino al ejercicio de una gestión territorial efectiva.

- La Participación Ciudadana requiere tener un presupuesto que le permita, dar una capacidad técnica y que le permita recoger esas expectativas ciudadanas, pero no solamente activar y dejar que pase el tiempo, sino permanentemente, tener un proceso de construcción de ciudadanía, porque la ciudadanía en un primer momento puede participar pero hay que darle estructura, hay que darle lógica y hay que hacer que las propuestas de la ciudadanía se plasmen en proyectos, políticas, en acciones concretas en los territorios.

- Desde la academia no se ha tenido una experiencia de vinculación con la ciudadanía, los estudiantes desarrollan sus conocimientos sin ninguna comprensión del entorno social, cultural, psicológico de la gente, es justamente este vínculo el que permite ir desarrollando, las sensibilidades sociales, humanas, políticas, necesarios para todo profesional, que sin perder su condición de técnico es ante todo ciudadano. Bajo este contexto la academia tiene incidencia en la formación de **ciudadanos(as) profesionales**, que aporten a la construcción social de los territorios, desarrollen su compromiso social y se ejerza la profesión desde esas experiencias, bajo una comprensión integral.

Finalmente, la investigación cumplió con cada uno de los objetivos generales y específicos planteados; y, previo a establecer una *propuesta metodológica operativa para el proceso de participación ciudadana en los PDOT del nivel cantonal*, se desarrolló una metodología de evaluación con la aplicación específica al proceso participativo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.

5.2. Recomendaciones

En base al análisis, evaluación, reflexión y propuestas desarrolladas a lo largo de la investigación se recomienda las siguientes consideraciones, con miras a lograr una efectiva participación ciudadana en los procesos de planificación de los gobiernos locales:

a) La participación ciudadana requiere de cambios estructurales que sean sostenibles y perdurables en el tiempo y no de cambios coyunturales que son efímeros transitorios que responden a decisiones políticas de los gobiernos de turno. La única forma de garantizar que los procesos de planificación seas continuos será a través del **involucramiento de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.**

b) La planificación debe ser integral para que la participación ciudadana tenga sentido, entrar en las causas profundas y que la gente pueda marcar hacia donde quiere caminar, que tipo de ciudad, cantón, parroquia y de desarrollo quiere, no solo hacer una serie de demandas puntuales y superficiales.

c) El marco legal de participación, debe apelar a la creatividad de los procesos participativos donde la gente pueda participar, para mejorar los canales de relación entre la ciudadanía el estado y los gobiernos locales.

d) La representatividad debe estar basada en la ciudadanía organizada para alcanzar procesos horizontales, transparentes entre todos, con sujetos en redes de actores, autónomos, que se capacitan para realizar algo por sí mismos.

e) Los procesos participativos deben ser sistematizados, no sólo para legalizar el plan, sino además **para incorporar la gestión de la información.**

f) Se recomienda realizar algunas líneas de investigación en torno a la planificación participativa. Se destacan entre ellas dos por su pertinencia y novedad:

- 1. Evaluación del impacto de las políticas de participación ciudadana en la ejecución de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; y.**
- 2. La Participación Ciudadana y las nuevas tecnologías de información y comunicación.**

5.3. Referencias Bibliográficas

Acosta Alberto, Lander Edgardo, Gudynas Edauro, Wray Norman, León Magdalena, quinteros Rafael, Carrere Ricardo, Quiroga Dania, Houtart Francois (2009): “El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo”, Ediciones Abya-Yala, Quito – Ecuador. Alberto Acosta y Esperanza Martínez (Compiladores).

Aranguren Gonzalo Luis A: “Ciudadanía y Participación”, disponible en http://www.bantaba.ehu.es/obs/files/view/aranguren.pdf?revision_id=35178&package_id=35161

Arocena José (1995): “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”. Caracas – Venezuela, Nueva sociedad.

Barrera Augusto y Unda Mario (1998): “Participación y Sociedad en el Ecuador, en Participación, Descentralización y Gestión Municipal”, Centro de Investigaciones Ciudad – Quito.

Boaventura de Souza (2003): “Repensar la política y democratizar la democracia”, Revista Foro Nacional por Colombia Nro. 48 (digital).

Bordiu Pierre (1993): “La lógica de los campos, entrevista a Pierre Bourdieu”, revista Zona Erógena Nro. 16 (digital).

Chiriboga Manuel (2008), “El papel de las instituciones en territorios rurales sujetos a acciones de reforma agraria, Territorios en mutación: repensando el desarrollo desde lo local”. Quito – Ecuador, disponible en <http://www.flasco.org.ec/biblio/shared/biblio%20view.php?bibid=109024&tab=opac>

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2011.

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010.

Cunill Grau Nuria (2010): “El Control Social en América Latina”, documento preparado en el marco del Fondo de Control Social Ciudadano al cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencias de Control social, Bogotá - Colombia.

Echavarría Ramírez María Clara (2001): “Alcances y limitaciones de los procesos de participación en la Planeación del ordenamiento Territorial”, Medellín – Colombia.

Ernani María Fiori: “Aprender a decir su palabra. El Método de Alfabetización del Profesor Paulo Freire”, disponible en <http://www.elortiba.org>

Eusko Jaurlaritz & Gobierno Vasco (2008): “Participación Ciudadana. Guía Didáctica”, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria – Gasteiz.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2012): Programa de estudios de Desarrollo y Territorio, Curso Superior de Planificación para el Desarrollo Territorial; “Módulo II: Participación en la Planificación Local”, FLACSO – Ecuador.

Fundación Kaleidos. Red (2008): “Equipamientos Municipales de proximidad. Metodologías para la participación ciudadana”, Ediciones TREA, S.L. España.

Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Relacions Institucionals!: “Guia per avaluar processos participatius”, disponible en http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/qdem/guiesbreus_3.pdf

Gobierno Provincial de Zamora Chinchipe (2010): “Guía Metodológica de Planificación Territorial Participativa”, Zamora Chinchipe – Ecuador.

Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, SUBDERE (2010): “Manual Guía para la Participación Ciudadana en la Elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial”, Serie de Manuales de Participación Ciudadana, División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile (digital).

HEGOA, Universidad de Deusto, ALBOAN, Diputación Foral de Gipuzkoa, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2007): “Participación Ciudadana y sistematización de Experiencias”, Bilbao.

Hernández E. Virgilio (2008): “El Gobierno Provincial de Tungurahua (Re) Viviendo la democracia”. Inter Cooperación, Ambato – Ecuador.

Ilustre Municipalidad de Cuenca, Universidad del Azuay (2011): “Formulación Del Plan De Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca”, (digital).

Ilustre Municipalidad de Cuenca (2010), “Sistematización de todos los procesos de socialización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Cuenca al 2030”, (digital).

Instituto de Gobierno y políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (2005): “Guía para la detección de Buenas Prácticas en procesos participativos”, España.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2011.

Marín Antonio Lucas, García Cabrera Ángela (2001): “Formación para la participación ciudadana. Las Organizaciones en el siglo XXI”, Grupo Editorial LUMEN HYMANITAS, Buenos Aires -Argentina.

Montanés Serrano Manuel (2009): “Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa”, Editorial UOC, Barcelona – España.

Montanés Serrano Manuel (2008): “El cuadro semiótico y las posesiones complejas de la participación”, disponible en <http://www.redcimas.org>

Nirenberg Olga (2006): “El Diagnóstico Participativo Local en Intervenciones Sociales”, Centro de Apoyo al Desarrollo Local, CEADEL.

Observatorio Internacional de Democracias Participativa (2007): “Observando las Democracias Participativas Locales”. Programa Urbal de la Comisión Europea para la Cooperación entre Europa y América Latina. Barcelona – España.

Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio ambiente Sostenible, CIMAS (2006): “La pedagogía de la decisión. Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las democracias participativas. Construyendo ciudadanía /10”, Sevilla – España.

Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio ambiente Sostenible CIMAS, Ministerio de Sanidad y Política Social (2009): “Metodologías participativas. Manual”, Madrid – España.
Ortiz Crespo Santiago (2004): “Cotacachi una apuesta por la democracia participativa”, Quito – Ecuador.

Ordenanza que regula el Procedimiento de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal 2012, 4 de agosto de 2011, (digital).

Ordenanza de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, 3 de diciembre de 2011, (digital).

Pagani María Laura (2011): “Desafíos, alcances y limitaciones de la participación ciudadana. Estudios en tres municipios en la provincia de Buenos Aires Argentina”, Editorial Académica Española.

Paño Pablo, Olivari Lucrecia, Ganzua Ernesto: “La democracia en Acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública. Metodologías participativas y presupuestos participativos”, Antígona Procesos participativos.

Pauta Calle Fernando (2011): “Ordenación Territorial y urbanística. Un camino para su aplicación en Ecuador”.

Pintado Sánchez Fernando (2000): “La participación ciudadana en la vida de las ciudades”, Ediciones del Serbal, Barcelona – España.

Proyecto PROA, Desarrollo Territorial la Paz, GTZ – VMVDU (2007): “Orientaciones Metodológicas para la Planificación Territorial”, El Salvador.

Quintero López Rafael (2002): “Entre el hastío y la participación ciudadana. Partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002)”, Ediciones Abya-Yala, Quito – Ecuador.

Rebollo Oscar: “Bases político – metodológicas para la participación”, Boletín Ciudades para el futuro más sostenible Nro. 24, septiembre del 2003, disponible en <http://habidad.aq.upm.es/boletin/n24/aoreb.html>

Reglamento General de veedurías Ciudadanas, 2010.

Saldaña Malagamba Elisa María, Llerenas Morales Vidal (2006): Análisis del “Sistema de Evaluación de Participación Ciudadana y Transparencia” y mejora del programa “Municipios por la Transparencia”, Trabajo final de diplomado en contraloría Social: Ejerciendo el Derecho a la Rendición de Cuentas, México DF.

Sánchez Alonso Manuel: “La Participación, metodología y práctica”. Editorial Popular S.A, España.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES (2011): “Guía para la formulación participativa de los PD y OT”, Quito – Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES (2011): “Tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador”, Quito - Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES (2011): “Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD”, Quito – Ecuador.

SENPLADES, CONCOPE, AME, CONAJUPARE (2010): “Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”, Quito – Ecuador.

Sistema de Asesoría Capacitación para el desarrollo local SACDEL (2001): “La planificación territorial participativa en el ámbito local”, El Salvador.

Universidad Autónoma de Barcelona, Institut de Govern i Polítiques Públiques (2009): “Los espacios participativos de Aragón. Órganos y procesos participativos”, Bellatera.

Villasante Tomas, Hernández María Dolores, Martín Gutiérrez Pedro, Tenze Alicia (2011): “Documento de sistematización de Diálogos y conocimientos para la planificación participativa y el desarrollo rural en Cuenca – Ecuador”.

5.4. Anexos

Anexo Nro. 1: Análisis del contexto, previo a la evaluación del proceso participativo del Cantón Cuenca.

Anexo Nro. 2: Descripción detallada de la evaluación del Proceso Participativo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.

Anexo Nro. 3: Descripción de herramientas para la Participación Ciudadana

Anexo Nro. 4: Guía de Encuesta para el levantamiento de información dirigida a informantes estratégicos vinculados al Proceso Participativo del PDOT del Cantón Cuenca.

Anexo Nro. 5: Guía de entrevista semi-estructurada dirigida a informantes estratégicos vinculados al Proceso Participativo del PDOT del Cantón Cuenca.

Anexo A: Cuadro de Nro. de reuniones en las Juntas Parroquiales para los planes de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Cuenca.

ANEXOS

“La democracia no es el silencio, es la claridad con que se exponen los problemas y la existencia de medios para resolverlos”.

Enrique Múgica Herzog

Anexo Nro. 1

Análisis del contexto, previo a la evaluación del proceso participativo del Cantón Cuenca.

El Cantón Cuenca es un territorio ubicado en la Región Centro Sur de la República del Ecuador, a 2560 m.s.n.m., pertenece a la provincia del Azuay y su capital es la Ciudad de Cuenca. Administrativamente el cantón se divide en 15 parroquias urbanas y 21 parroquias rurales.

Estructura y características de la población (Censo de Población y Vivienda INEC 2010)

- ✓ La población del Cantón, está concentrada mayormente en la ciudad de Cuenca con un 66% de su población y el 34% en sus parroquiales rurales.
- ✓ La tasa de crecimiento poblacional del cantón es del 2.15 %.

- ✓ La población según género está representada mayoritariamente por el 53% de mujeres y el 47 % por hombres.
- ✓ La Estructura de la población está representada por el 19% infantes y niños (0 – 9 años), 30 % jóvenes (10 – 24 años); 44 % adultos (24 a 64 años) y 7 % adultos mayores (> 65 años). La población del cantón se concentra en edades jóvenes.
- ✓ La mayor parte de la población se considera mestiza (89,7%), blancos (5.7%), afroecuatorianos (2.2%), indígenas (1.8 %), montubios (0.4%) y otros (0.2%).
- ✓ Las parroquias más habitadas son El Valle, Ricaurte y Baños superan los 15000 hab.

Actividades económicas de la población

- ✓ La mayor parte de la población económicamente activa, se concreta en los hombres.

- ✓ De la estructura de la población económicamente activa la mayor parte se ubica como empleado privado 41,4%, cuenta propia 26.9%, empleado del estado 11,9%, jornalero o peón 6,2%, patrono 4,5%, empleado doméstico 3.6%, socio 1.7%, trabajador no remunerado 1.4% y no declarado 2.5%.
- ✓ Los habitantes hombres del cantón trabajan como: oficiales, operarios y artesanos (29.7 %), trabajadores de los servicios y vendedores (15.5 %), operadores de instalaciones y maquinaria (12,4 %), profesionales científicos e intelectuales (9.5%), ocupaciones elementales⁸⁹ (8.4 %), agricultores y trabajadores calificados (6.2 %), personal de apoyo administrativo (5.8 %), técnicos y profesionales del nivel medio (5 %) y otros (7.5 %).
- ✓ Las mujeres del cantón trabajan como: trabajadores de los servicios y vendedores (27.4%), ocupaciones elementales (14.8 %), profesionales científicos e intelectuales (13%), oficiales operarios y artesanos (12.2%), personal de apoyo administrativo (10.5%), agricultores y trabajadores calificados (8.2%),

técnicos y profesionales del nivel medio (4.9%) y otros (9%).

Características de la educación

- ✓ La tasa neta de asistencia al sistema educativo vigente es del 80.7% en edades de 15 – 17 años y del 96.3% en edades de 5 – 14 años.
- ✓ La tasa de analfabetismo⁹⁰ presenta una disminución sostenida 4,9 %.
- ✓ La tasa promedio de escolaridad es mayor en hombres 11 años que en mujeres con 9.9 años, en relación al territorio urbano es mayor con 11,8 años promedio que en el territorio rural con 7,3 % años promedio estudio.

Tecnologías de la información y comunicación

- ✓ El analfabetismo digital⁹¹ es mayor en las mujeres con el 28 % que en los hombres con el 18,5% de un total del 23,6%.
- ✓ La tecnología de información y comunicación⁹² más utilizada por la población, es el teléfono celular con un 67.2%, acceso a internet el 40.9% y disponen de un computador el 47.2 % del total de la población del cantón.

⁸⁹ * Se refiere a limpiadores, asistentes domésticos, vendedores ambulantes, peones agropecuarios, pesqueros o de minería, etc.

⁹⁰ ** Persona de 15 años y más que no saben leer ni escribir
⁹¹ ***Personas de 10 años y más que en los últimos seis meses no utilizaron teléfono celular, internet, ni computadora.

⁹² **** En los últimos seis meses previos al censo

Anexo Nro.2

Descripción detallada de la evaluación del Proceso Participativo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.

1. CRITERIOS RELACIONADOS SOBRE QUIÉNES PARTICIPARON EN EL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA.

a) Cantidad de participantes⁹³

a.1. Porcentaje de participantes en relación a la población de referencia:

Durante el proceso de formulación del plan se realizaron 617 momentos específicos de participación de la ciudadanía, registrándose mayor cantidad de participantes en el área rural con un 53.16% (3.338 actores) y en el área rural con un 46.9% (2.945 actores).

CANTIDAD Y PORCENTAJE DE ACTORES PARTICIPANTES					
ÁREA	Espacios y mecanismos de participación usados	# eventos	Eventos y/o momentos de participación del proceso	ACTORES	
				Total	%
ÁREA RURAL	Talleres comunitarios en las 21 Juntas Parroquiales para construir los diagnósticos sectoriales.	21	*Conformación de los Consejos de Planificación Parroquial.	319	5,08
		315	*Reuniones de trabajo con los Consejos de Planificación para levantamiento de información primaria	515	8,20
		72	*Reuniones de seguimiento al proceso P.D.O.T	104	1,66
		63	*Talleres de devolución de la información levantada	223	3,55
		64	*Recorridos de campo para analizar conflictos limítrofes entre parroquias.	34	0,54
	535	Sub-Total	1195	19,02	
Talleres con las 21	1	Elección de representantes para el	78	1,24	

⁹³ Los espacios que alimentaron el plan fueron trabajados desde diferentes departamentos o unidades de la Municipalidad, sin una metodología y objetivos comunes que articule los productos obtenidos en cada espacio; otra de las limitaciones para determinar la cantidad de personas que participaron fueron las discordancias numéricas mostradas en las presentaciones power point, entre uno y otro documento de carácter oficial, incluido las dificultades para acceder a los registros de asistencia.

	Juntas Parroquiales del Cantón Cuenca.		Consejo de Planificación Cantonal		
		1	Socialización del plan a autoridades de la corporación municipal.	42	0,67
		2	Sub-Total	120	1,91
	Alcaldías Itinerantes Rurales	10	Alcaldías Itinerantes realizadas de junio 2010 a diciembre 2011 en las parroquias de: Turi, Octavio Cordero, Santa Ana, Cumbe, Ricaurte, Paccha, Nulti, Sidcay, Llacao y El Valle.	1634	26,01
		10	Sub-Total	1634	26,01
ÁREA URBANA	Mesas de Concertación del Plan Estratégico de Cuenca (P.E.C)	1	Reunión de las 8 Mesas de Concertación	104	1,66
		1	Reunión de la Mesa Ciudadana		
		1	Reunión de la Mesa de Territorio		
		2	Reunión de la Mesa de Territorio		
		1	Reunión de la Mesa de Espacios Públicos y Movilidad.		
		6	Sub-Total		
	Talleres para la retroalimentación del diagnóstico	1	Socialización de los avances del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca a las instituciones de la Ciudad y a representantes de Organizaciones Sociales y Comunitarias.	150	2,39
		9	Socialización del Plan de Ordenamiento Territorial, dirigido a las autoridades de la Secretarías, Direcciones y Gerentes de la Corporación Municipal.	100	1,59
		10	Sub-Total	250	3,98
	Alcaldías Itinerantes Urbanas	4	Alcaldías Itinerantes realizadas de junio 2010 a diciembre 2011 en las parroquias urbanas de: El Batán, Gil Ramírez Dávalos, Monay y San Sebastián.	1800	28,65
		4	Sub-Total	1800	28,65
	Talleres con el Consejo Cantonal de la Municipalidad de Cuenca.	1	Aprobación de Ordenanza que regula el procedimiento de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal 2012.	35	0,56
		1	Acto de posesión del Consejo de Planificación Cantonal.		
			Aprobación del Acta de la Instancia Ciudadana del 13 de octubre de 2011 y presentación de los avances del PDOT.		
		3	Reuniones de la Comisión de Urbanismo		
		2	Aprobación en primer y segundo debate el PDOT Cantonal.		
		7	Sub-Total		
	Consejo de Planificación	1	Conocimiento y aprobación del proyecto de Ordenanza para el PDOT	10	0,16

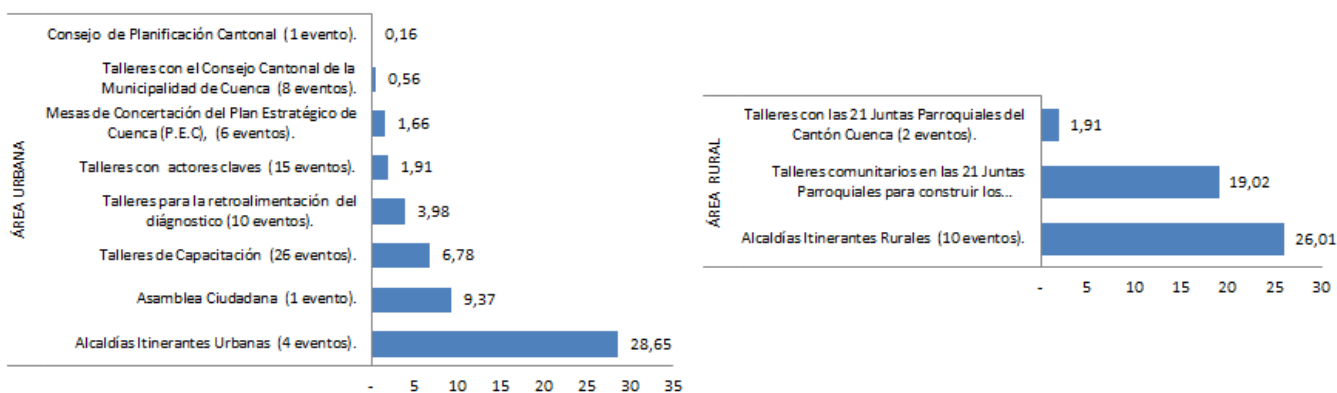
	Cantonal	1	Sub-Total	10	0,16
	Talleres con actores claves	15	Talleres de actores claves	120	1,91
		15	Sub-Total	120	1,91
	Talleres de Capacitación	5	Centro de Capacitación los saberes de Cuenca	300	4,77
		21	Reuniones de capacitación y construcción de acuerdos con los Consejos de Planificación, con el equipo técnico y asesoramiento de CIMAS.	126	2,01
		26	Sub-Total	426	6,78
Urbano	Asamblea Ciudadana	1	Asamblea Ciudadana Cantonal	589	9,37
Rural		1	Sub-Total	589	9,37
TOTAL		617		6283	100

Fuente: PDOT del Cantón Cuenca, documento "Sistematización de todos los procesos de socialización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón cuenca al 2030", Presentación "Avances del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, septiembre del 2011".

Elaboración: Propia, 2012

En el área rural se registró mayor número de actores en las llamadas Alcaldías Itinerantes (26.01%), talleres comunitarios para construir los diagnósticos sectoriales (19.2%) y en el área urbana las Alcaldías Itinerantes (28.65%), Asamblea Ciudadana (9.7%).

Gráfico Nro. 24: Relación porcentual del número de actores participantes en el Área Rural y Área Rural



Fuente: PDOT del Cantón Cuenca, documento "Sistematización de todos los procesos de socialización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón cuenca al 2030", Presentación "Avances del PDOT del Cantón Cuenca, septiembre del 2011".

Elaboración: Propia, 2012

Cuadro Nro. 3: Porcentaje de participantes en relación a la población de referencia

NÚMERO DE PARTICIPANTES SOBRE LA POBLACIÓN DE REFERENCIA			
ÁREA	Censo Poblacional 2010	Población participante	Población no participante
Área Urbana	331.888	2.945	328.943
Área Rural	173.697	3.338	170.359
Total	505.585	6.283	499.302
Relación Porcentual	100	1,24	98,76

Fuente: PDOT del Cantón Cuenca, documento "Sistematización de todos los procesos de socialización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón cuenca al 2030", Presentación "Avances del PDOT del Cantón Cuenca, septiembre del 2011".

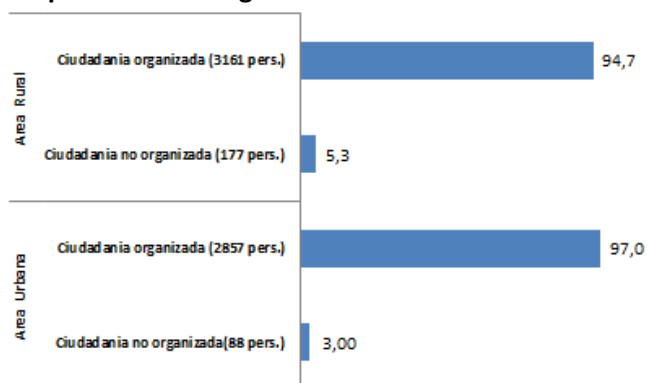
Elaboración: Propia, 2012

Los muestreos internacionales realizados por los Observatorios Locales de Democracias Participativas, establecen que cuantitativamente una buena práctica de participación está dentro del 0,05 % a 1 % de la población total de un territorio, en el caso del Cantón Cuenca la población participante es del 1.24 % , rango que supera el límite establecido para una buena práctica.

a.2. Porcentaje de actores organizados sobre el total de referencia:

La convocatoria realizada busco la participación de actores con representación individual y colectiva, sin embargo se nota mayor participación de la ciudadanía organizada con un 95,8 % (6.018 actores) y tan solo un 4.2 % de ciudadanía no organizada (265 actores), el área urbana muestra mayor representación de ciudadanía organizada en tanto que la zona rural muestra un mayor representación a nivel individual⁹⁴.

Gráfico Nro. 26: Representación organizacional



Fuente: PDOT del Cantón Cuenca, documento "Sistematización de todos los procesos de socialización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón cuenca al 2030", Presentación "Avances del PDOT del Cantón Cuenca, septiembre del 2011".

Elaboración: Propia, 2012

a.3. Porcentaje de asistentes en relación a los participantes seleccionados

El proceso participativo del plan fue un proceso mixto y en ciertos momentos o espacios un proceso abierto. Sin embargo, de haberse dado algún espacio cerrado dentro del proceso no se podría evaluar debido a la falta de información en los registros de las convocatorias de los diferentes espacios de participación que se realizaron para la construcción del plan; del único evento que se tiene registro de convocatoria, es el de la socialización del plan (22 de septiembre de 2012), en donde se convocó a 503 actores seleccionados de los cuales asistieron 150, en una relación porcentual del 30%, es decir del total convocados asistió la tercera parte, dato que se corrobora con la experiencia vivencial y conocimiento de similares procesos.

⁹⁴Obtenida la información de la ciudadanía organizada debería establecerse la relación respecto del número de organizaciones sociales y gremiales del Cantón Cuenca registradas en la Secretaría de Pueblos, situación que no fue posible dado que cuando se solicitó la información la institución del Ejecutivo se encontraba organizando los registros y no disponía de datos oficiales (julio – agosto 2012).

b. Diversidad

Ante la carencia de información relacionada a la edad, organización a la que se representa, grados de formación (básica, superior), ámbitos territoriales (distritos, barrios, zonas determinadas) y/o grupo étnico al que pertenece, se analizará y validará aquellos elementos que permitan indagar la diversidad de población participante del proceso.

b.1. Porcentaje de un determinado colectivo o grupo social

No se dispone de información para evaluar el porcentaje de estos colectivos en la sociedad de referencia.

b.2. Índice de diversidad

No se dispone de información suficiente para evaluar el grado de diversidad entre los participantes del proceso, sin embargo al haber obtenidos datos que determinan el número de hombres y mujeres de ciertos espacios analizaremos uno de tres indicadores citados en el capítulo dos. De la relación de participación por género se determina que hubo mayor asistencia de mujeres con un 55% (1063 actoras) respecto de un 45% (870 actores) de asistencia de hombres. En el área urbana existió mayor asistencia de hombres con un 60% y de mujeres en un 40%; y, en el área rural se notó mayor presencia de mujeres con un 61% respecto de los hombres con un 39%.

CANTIDAD Y PORCENTAJE DE ACTORES POR GÉNERO							
ÁREA	Espacios y mecanismos de participación usados	Eventos y/o momentos de participación del proceso	ACTORES				
			Nro. Mujeres	%	Nro. Hombres	%	Total
ÁREA RURAL ⁹⁵	Talleres comunitarios en las 21 Juntas Parroquiales para construir los diagnósticos sectoriales.	*Conformación de los Consejos de Planificación Parroquial.	208	17,4	111	9,3	319
		*Reuniones de trabajo con los Consejos de Planificación para levantamiento de información primaria	333	27,9	182	15,2	515
		*Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	72	6,0	32	2,7	104
		*Talleres de devolución de la información levantada	141	11,8	82	6,9	223
		**Recorridos de campo para analizar conflictos limítrofes	19	1,6	15	1,3	34

⁹⁵ Ver anexo A

		entre parroquias.						
		Sub-Total	773	64,7	422	35,3	1195	
	Asamblea Ciudadana	**Asamblea Ciudadana	79	39,3	122	60,7	201	
		Sub-Total	79	39,3	122	60,7	201	
	Sub total Área Rural		852	61	544	39	1396	
ÁREA URBANA	Mesas de Concertación del Plan Estratégico de Cuenca (PEC)	Reunión de las 8 Mesas de Concertación.	41	39,4	63	60,6	104	
		Sub-Total	41	39,4	63	60,6	104	
	Talleres con el Consejo Cantonal de la Municipalidad de Cuenca.	Aprobación de Ordenanza, posesión del Concejo de Planificación Cantonal, aprobación el Acta de la Instancia Ciudadana, reuniones de la Comisión de Urbanismo, aprobación en primer y segundo debate del PDOT Cantonal.	13	37,1	22	62,9	35	
		Sub-Total	13	37,1	22	62,9	35	
	Consejo de Planificación Cantonal	Conocimiento y aprobación del proyecto de Ordenanza para el PDOT.	5	50	5	50	10	
		Sub-Total	5	50	5	50	10	
	Asamblea Ciudadana	**Asamblea Ciudadana	152	39,2	236	60,8	388	
		Sub-Total	152	39,2	236	60,8	388	
	Sub total Área Urbana			211	39	326	61	537
	TOTAL			1063	55,0	870	45	1933

Fuente: PDOT del Cantón Cuenca, documento "Sistematización de todos los procesos de socialización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón cuenca al 2030", Presentación "Avances del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, septiembre del 2011".

Elaboración: Propia, 2012

Considerando los parámetros establecidos en la Guía Práctica para la Evaluación de Procesos Participativos⁹⁶, el porcentaje de mujeres participantes es superior respecto del porcentaje de mujeres del Cantón Cuenca, por tanto el índice de diversidad está en el rango de 5 a 0, estableciéndose una baja diversidad.

⁹⁶ i. Si el % de mujeres es igual o superior al % de mujeres en la sociedad de referencia, se suman 3 puntos.

ii. Si el % de jóvenes es igual o superior al % de mujeres en la sociedad de referencia, se suman 3 puntos.

iii. Si el % de inmigrantes es igual o superior al % de mujeres en la sociedad de referencia, se suman 3 puntos.

iv. El índice se obtiene de la suma de los tres indicadores y podemos decir que la diversidad es alta si el valor del índice es 9, media si es 6 y baja si es 3 o 0.

Cuadro Nro. 4: Porcentaje de mujeres participantes respecto del % del género de referencia

% DE MUJERES PARTICIPANTES RESPECTO DEL % DEL GÉNERO DE REFERENCIA					
Población de referencia	Urbano	%	Rural	%	Total
Población Femenina	172.502	65	93.586	35	266.088
Población Masculina	157.426	66	82.071	34	239.497
Población participante	Urbano	%	Rural	%	Total
Población Femenina	852	80	211	20	1063
Población Masculina	544	63	321	37	865

Fuente: Censo 2010 INEC, P.D.O.T. del Cantón Cuenca, documento "Sistematización de todos los procesos de socialización del PDOT del cantón cuenca al 2030", Presentación "Avances del PDOT del Cantón Cuenca, septiembre del 2011".

Elaboración: Propia, 2012

b.3. Tipos de actores colectivos e instituciones participantes del proceso

Únicamente se conoce las organizaciones participantes de las Mesas de Concertación, sobre las cuales se hará el análisis respectivo.

ACTORES COLECTIVOS E INSTITUCIONES PARTICIPANTES DEL PROCESO	
Sector productivo	Pasamanería Tosí, ERCO, Centro Cerámico Personal, Asociación Hotelera, Empresa Homero Ortega, INDURAMA.
Sector universitario	Universidad de Cuenca, Facultad de Arquitectura y Facultad de Ingeniería - Universidad de Cuenca, Universidad del Azuay, Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador IERSE, Universidad Politécnica Salesiana, Universidad Tecnológica UNITA, Universidad del Pacífico, Universidad Católica de Cuenca, Universidad Tecnológica América.
Sector Salud	Clínica Santa Inés, Hospital Monte Sinaí
Gremios de profesionales	Colegio de Arquitectos del Ecuador
Cámaras	Cámara de Industrias, Cámara de la Minería, Cámara de Comercio, Clúster del Cuero.
Bancos y Cooperativas de ahorro	COOPERA, Mutualista del Azuay
Medios de Comunicación	Unión TV, RTU Radio,
Entidades del ejecutivo	Director Provincial de Salud; Dirección Provincial de Cultura, Subsecretaría Zonal 6 de SENPLADES, Defensoría del Pueblo, ELEC-AUSTRO, Superintendencia de Compañías, Ministerio de Industrias y Productividad.
Corporación Municipal	Acción Social Municipal, Dirección de Descentralización y Participación Urbana y Rural, ETAPA E.P., Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial, Secretaria General de Planificación (SEGEPLAN), Plan Estratégico de Cuenca, Fundación El Barranco, Barrio Solidario, Casa del Migrante, Dirección de Obras Públicas, Fundación Turismo para Cuenca, Relaciones Internacionales, Unidad de Gestión de Riesgos, Plan Estratégico de Cuenca (PEC), Comisión de Gestión Ambiental (C.G.A.).
Gobiernos Descentralizados Autónomos	*** Gobiernos Autónomos Descentralizados de las 21 Juntas Parroquiales del Cantón Cuenca.
Fundaciones y ONGs	Fundación Waaponi; Fundación AVINA, Fundación SENDAS, Curia Diocesana, Fundación Biciñan, CCNAC, Cruz Roja, Fundación Rickcharina, Cabildo por las Mujeres, Fundación Paul Rivet, Fundación Cinterandes,
Consejos de Planificación	Consejo Cantonal y Consejo Consultivo de Cuenca de niños y niñas. *** ⁹⁷ Consejos de Planificación Cantonal y Parroquial.
Empresas Mineras	IAM Gold Ecuador S.A.
Total de Actores	88

Fuente: Documento "Sistematización de todos los procesos de socialización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón cuenca al 2030".

Elaboración: Propia, 2012

⁹⁷ Los ítems señalados con *** corresponden a información obtenida del equipo técnico que intervino en la formulación del PDOT del cantón Cuenca y de la lectura del documento de sistematización del proceso participativo.

En el área rural se involucraron los delegados ciudadanos de los Consejos de Planificación Parroquial organizados de acuerdo a los seis subsistemas territoriales; en el área urbana se organizaron de acuerdo a los cuatro subsistemas definidos y a las ocho mesas de concertación del PEC.

b.4. Identificación de actores e instituciones relevantes o claves para el proceso participativo.

El proceso participativo, no identificó niveles y momentos de participación, hubo un débil involucramiento de los actores territoriales porque no estuvieron todos los que debieron estar, sin embargo se identifican actores relevantes que faltaron dentro del proceso como:

ACTORES O INSTITUCIONES RELEVANTES QUE NO ESTUVIERON DENTRO DE PROCESO DEL PDOT.
✓ Faltaron los barrios ⁹⁸ , grupos juveniles ⁹⁹ , las universidades, las inclusiones socio-económicas, de género, generacionales y otras capacidades. No estuvieron las cámaras de la producción, los sectores de la economía informal, los industriales, organizaciones religiosas, organizaciones sociales y gremiales.
✓ Faltaron los Grupos de atención prioritaria niños, niñas, jóvenes, adultos/as mayores y discapacitados.
✓ Faltaron los Consejos de Igualdad, Consejos Sectoriales
✓ Faltaron las Entidades del ejecutivo, GAD del nivel provincial para articular intervenciones en el territorio.
✓ Falto la Corporación Municipal en su conjunto, secretarías, departamentos, unidades y empresas municipales conjuntamente con sus equipos técnicos.
✓ Faltaron los oficiales, operarios y artesanos; los trabajadores de los servicios y vendedores; los que realizan ocupaciones elementales; los agricultores y trabajadores calificados, los sectores sociales no por estratificación sino por identidad, a estos ciudadanos que tienen una identidad definida.
✓ Falto incluir al empleado privado que representa el 41.4%; y, a los que trabajan por cuenta propia que representa el 26,9% del total de habitantes que trabajan.
✓ Falto incorporar a los afros ecuatorianos, indígenas y montubios del cantón que como etnias no estuvieron representadas en el proceso.

c) Representatividad de los participantes

Durante el proceso de formulación del PDOT, se consideró la participación de actores organizados para espacios y/o momentos de participación puntuales, no obstante incluiremos al análisis la representatividad de la instancia ciudadana como parte del Consejo de Planificación Cantonal. La participación del plan se asoció únicamente a las organizaciones agremiadas, agrupadas dejando de considerar al ciudadano raso, que no está en ninguna organización, pero que se representa con su **nombre y apellido**, y que además conoce sus derechos, sus obligaciones y tiene justamente algo importante que aportar. En este sentido, interesa *ir más allá de las redes de asociaciones e instituciones formales, para llegar a sectores importantes de la población no organizada; del análisis del plan, no se registra la participación de las redes existentes en el cantón, el reto será entonces incorporar a los ciudadanos que no hacen parte de las redes*

⁹⁸Los barrios de Cuenca no necesariamente corresponden a circunscripciones geográficas, los barrios son circunscripciones culturales, afinidades políticas sociales, económicas, de destrezas y de habilidades, (el Vado existe en el imaginario colectivo, mientras que en el Municipio existe en cuanto, circunscripción territorial).

⁹⁹Por ahora debería convocarse a los organizados vía colegios, clubes, jorgas o grupos de deporte, hasta incorporar a todos, empezar por lo que están organizados, haciendo que el proceso sea real con acciones concretas por ahora podría a hacerse a través de la casa de la juventud, casa del migrante entre otros.

formalmente organizadas, pero que sí son parte de otros tipos de organización, que suele ser mediante redes de parentesco, de compadrazgo, de vecindad, de trabajo o convivencia, de amistades, de ocio entre otras.

c1. Facilidades para el flujo de información entre los representantes y los representados.

Dentro del proceso, no se evidencio un adecuado flujo de información entre representantes y representados para lograr la legitimidad de la participación, debido a factores como:

* No hubo una coordinación y comunicación entre representantes y representados como tampoco un contacto permanente de éstos, durante la etapa de formulación del plan. Ésta característica se atribuye a una tendencia dirigencial presente en todo el país, los representantes ciudadanos no hacen actividades de “devolución” o rendición de cuentas ante sus comunidades u organizaciones. Hay una crisis de representatividad evidente, que implica dar el salto a pensar en la representatividad que considere cuales son los espacios de legitimidad de los procesos y como se construye socialmente la democracia participativa. Y, en cuanto a legitimidad del proceso, debe suponerse que cada sector desarrolla sus propias demandas y fortalece sus identidades ciudadanas.

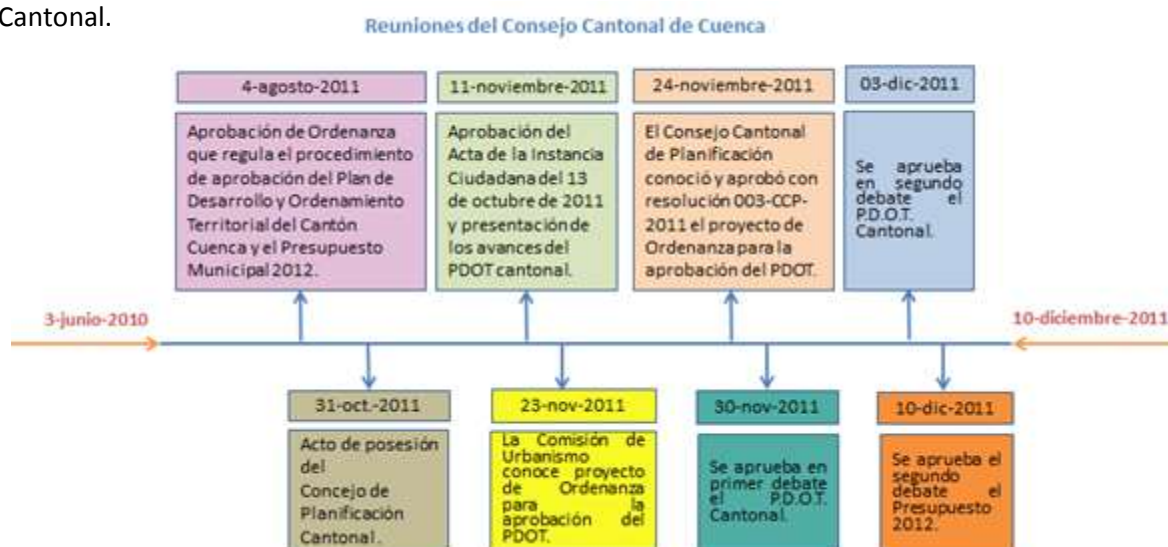
* Referente a las relaciones entre representantes y representados se precisa que hay que entrar en un proceso de “formación y/o educación” en ese diálogo sobre las realidades locales que permitan una reflexión con conocimiento de causa; desde luego, los liderazgos incuestionables y perennes son inmovilizantes, y es necesario buscar fórmulas que hagan corresponsables a los ciudadanos e ir turnando el traslado de responsabilidades, en la representación.

* Los representantes ciudadanos al Consejo de Planificación, sintieron un abandono, fueron elegidos y se los dejo solos en sus actuaciones, a criterio de éstos, la gente atiende sus problemas individuales siente poco interés por los problemas colectivos mostrando un desapego social que se muestra en representantes, que en muchas ocasiones no tienen a quien informar con quién construir propuestas. Lo que evidencia un tema de madurez de la participación, porque las formas de elección de los representantes de los Consejos de Planificación de los diferentes niveles de gobierno quizás no contaron con esa revisión específica de cuál es el rol, a cumplir en cada uno de los territorios, hubieron parroquias urbanas y rurales, en donde la gente tomo con mayor seriedad y medito, quien le iba a representar. En otros casos fue tan elemental la elección como decir “a usted todo mundo le conoce”.

* La representatividad es una dialéctica compleja en función de las propias circunstancias políticas, sociales y resulta complejo crear un flujo por el cual obligatoriamente la gente se reúna o se deje de reunir, ciertamente que la formula participativa que logre desarrollarse, idearse,

debería marcar temáticas de interés local sobre las cuales se mantengan procesos en donde los ciudadanos, las organizaciones sociales se integren libremente y eso de alguna manera legitimaría la propia temática, o mostraría que esa temática es inapropiada respecto de lo que la colectividad necesita dialogar, no hay que olvidar que hay temas generales donde seguramente estamos pensando más o menos todos seguridad, movilidad, empleo son temas gruesos todavía, pero esto necesita transformarse en una temática territorializada y una temática vinculada a los actores en función de sus cualidades, eso es un proceso que aún no se evidencia, ni se piensa en su real dimensión.

Hay una restricción para describir el indicador ante a la ausencia de una planificación del proceso con sesiones y cronogramas, que considere, que los representantes de las organizaciones puedan trasladar la información a la organización, generando un debate interno que permita volver al proceso con las aportaciones de la organización, dado que los(as) delegados(as) de la instancia ciudadana fueron elegidos el 13 de octubre de 2011 y el acto de posesión del Consejo de Planificación Cantonal se hace el 31 de octubre de 2011; dentro de las memorias no se señala las actividades y cronogramas de reuniones de la instancia ciudadana como paso previo para dar el informe favorable del Plan, únicamente las reuniones del Consejo Cantonal.



Fuente: Documento "Sistematización de todos los procesos de socialización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón cuenca al 2030".

Elaboración: Propia, 2012

c2. Elección de los representantes del Consejo de Planificación Cantonal.

La elección de los integrantes del Consejo de Planificación Cantonal se realizó de acuerdo a lo establecido en el marco legal vigente, en tres oportunidades: en una primera instancia, a través del taller de "Presentación de los Planes de Desarrollo Parroquiales y el rol de los Comités de

Planificación” a la ciudadanía, se eligió mediante nominación y votación simple a los representantes de la instancia ciudadana y representantes de los GAD parroquiales, con la asistencia de 14 presidentes de los GAD Parroquiales, y con el aval institucional del Consorcio de Juntas Parroquiales del Cantón Cuenca.

PRIMERA INSTANCIA	
Delegados (as) de los GAD Parroquiales al Consejo de Planificación Cantonal:	Delegados (as) de la instancia ciudadana al Consejo de Planificación Cantonal:
Dr. Cesar Pineda Presidente de la Junta Parroquial de Octavio Cordero (principal)	Sra. Yolanda Bueno, de Santa Ana (suplente) Sr. Miguel Quezada, de Sidcay (principal)
Dra. Mariana Duran Presidenta de la Junta Parroquial de Paccha (suplente).	Sr. Eric Chaucha Sr. Vinicio Pacheco, de Chiquintad
	Sr. Miguel Llivicura, de Paccha
	Sr. Braulio Illescas, de Tarqui
	Sr. Ángel Puma, de Octavio Cordero Palacios
	Sr. Rafael Barros, de El Valle

Fuente: Documento “Sistematización de todos los procesos de socialización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón cuenca al 2030”.

Elaboración: Propia, 2012

En una segunda instancia, dentro de la agenda se incorporó la "elección de los representantes al Comité de Planificación Cantonal", pero fue cancelado debido a la poca asistencia de los actores convocados. Hay que precisar que la Coordinación Técnica del PDOT dejó sin efecto la elección anterior de la instancia ciudadana al Consejo de Planificación, debido a que el proceso de elección no se ajustó a una ordenanza específica. Y, en un tercer intento (22 septiembre 2011), se eligió la instancia ciudadana del Consejo de Planificación del GAD de Cuenca, mediante convocatoria realizada por la Municipalidad a una Asamblea Ciudadana (octubre del 2011), cuyo objetivo fue validar los principales lineamientos del PDOT y el presupuesto 2012. Durante la Asamblea se desarrollaron cuatro mesas de concertación en función de los cuatro subsistemas territoriales, en cada mesa se eligió un representante ciudadano, que fue elegido por moción de uno de los integrantes y apoyado “por los menos, por los que estaban ahí”, considerando que al final de la asamblea hubo un grupo reducido que no demuestra una verdadera representatividad ni cualitativa, ni cuantitativa.

En una reunión posterior a la Asamblea, en lo que corresponde a la representación ciudadana del área urbana se reunieron los cuatro representantes ciudadanos y se eligieron dos principales y dos suplentes. En lo rural la dinámica fue similar, los representantes de los GAD parroquiales que venían de un proceso de elección como representantes de los Consejos de Planificación de los 21 GAD Parroquiales, se reunieron y dentro ellos se mociono un delegado principal que fue el

representante rural para el Consejo de Planificación Municipal¹⁰⁰. Luego, el 31 de octubre de 2011 en sesión extraordinaria del Ilustre Concejo Cantonal, se da a conocer los nombres de los tres delegados(as) ciudadanos al Consejo de Planificación Municipal. Y, una vez conocida esta instancia se realiza el acto de posesión del Concejo de Planificación Cantonal conformado de la siguiente manera:

1. Alcalde: Dr. Paul Granda López.
2. Representante del Legislativo: Mst. Monserrath Tello (principal) y Dra. Ruth Caldas (suplente)
3. Servidor Público a cargo de la instancia de Planificación: Arq. Mónica Quezada.
4. Funcionarios públicos delegados por la máxima autoridad: Lic. José Astudillo, Econ. Patricia Cordero y Econ. Mónica Mendieta.
5. Representes ciudadanos elegidos: Dra. Sandra Andino (principal); Lcdo. Marcelo Parra (principal) y Sr. Miguel Quezada (principal).
6. Represente del nivel del Gobierno Parroquial: Dr. Cesar Pineda (principal) y Dra. Mariana Duran (suplente).

Legalmente, se dio cumplimiento a lo establecido en las disposiciones finales de la “Ordenanza que regula el procedimiento de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal 2012”, es decir los(as) dos ciudadanos(as) fueron electos en las Mesas de Concertación, con sus respectivos alternos y un ciudadano fue electo entre los representantes de la ciudadanía que conforman los 21 Consejos de Planificación Parroquiales Rurales, cumpliendo con la elección de la instancia ciudadana del Consejo de Planificación Municipal. Legítimamente el proceso de selección y elección de los(as) delegados(as) ciudadanos ha sido cuestionado, oficialmente se desconoce el porcentaje de organizaciones que escogieron en la asamblea a los tres representantes y según la percepción mayoritaria de los encuestados y entrevistados el “proceso de elección fue direccionado y dirigido a quienes debían ser esas personas”.

La representatividad de instancia ciudadana, representada en tres ciudadanos(as) dos del área urbana y uno del área rural, es mínima ya que por más que tengan buenos criterios y puedan manifestar las posiciones de sus sectores sociales numéricamente es casi irrelevante.

¹⁰⁰El proceso de participación del PDOT cantonal de Cuenca paso por un proceso bastante interesante que inicio con los planes parroquiales y a través de estos se armaron las estructuras necesarias para conformar una especie de Sistema de Participación Ciudadana sin que reciba como tal el nombre en ese momento, permitió construir espacios participativos de cada territorio, de cada parroquia y que sirvió para la elección del delegado ciudadano representante del área rural al consejo de Planificación de Cuenca”.

c3. Fidelidad del discurso de los representantes al discurso de la organización

Como ya se indicó las organizaciones participantes no profundizaron un debate interno en relación al proceso que permita evaluar este indicador; a falta de esta información, mediante las entrevistas se rescataron algunos elementos para analizar si los representantes son portadores de un discurso colectivo y son quienes representan a la ciudadanía. El análisis indica que hasta ahora seguimos los patrones de una democracia representativa, aún no se ha dado el salto a una democracia participativa, que precisa acompañar los procesos de participación ciudadana bajo esa lógica, para que los barrios se organicen en cuanto elegir dirigentes, y que las elecciones sean mucho más amplias, participativas, democráticas con sistemas de sufragio, eso implicaría que hay un sistema de votación por barrios, por parroquias o por proyectos de carácter cantonal o de impacto global o alrededor de una necesidad concreta de un espacio, eso se hace con voto y no se puede hacer, si no está la gente con dirigente electos mediante sistemas de sufragio amplios participativos, democráticos, plurales, universales. Al hablar de los barrios de Cuenca, la Federación de Barrios no recoge ni la tercera parte de todos los barrios que reconoce la Municipalidad de Cuenca y cuyas dirigencias no son electas en amplias asambleas ciudadanas sino en pequeños grupos incluso en función de intereses particulares.

Transitoriamente los representantes de la instancia ciudadana, han sido voceros débiles de las demandas y necesidades colectivas de la ciudadanía, su funcionamiento fue limitado, no solo por los antecedentes ya mencionados sino porque la consolidación de un proceso participativo depende de un tejido social organizado e involucrado en la planificación local, ellos no fueron elegidos por la ciudadanía fueron elegidos por las mesas, en ese momento transitorio muy difícilmente se convierten en personas que representan demandas de la ciudadanía. No se puede pensar, ni pretender que estos ciudadanos recojan la problemática del territorio bajo la obligación de realizar talleres, reuniones entre otros, principalmente porque no se ha creado o propiciado condiciones de análisis, de debate para recolectar sus prioridades, su participación se ha enmarcado en suministrar aportes para el desarrollo de metodologías sobre procesos participativos institucionales que les ha planteado la “Comisión de Participación Ciudadana”.

d) Apertura del proceso participativo

d1. Grado de apertura del proceso participativo del plan

El proceso participativo, mayoritariamente fue un proceso mixto con sesiones abiertas y sesiones restringidas, en un primer momento se considera que fue abierto a la ciudadanía, también en el área rural cuando se recogió información a través de talleres y asambleas ciudadanas, a nivel

urbano la Asamblea Ciudadana y las jornadas de presentación de avances a la ciudadanía se hicieron en un proceso abierto, un proceso cerrado fueron las mesas de concertación mostrándose una restricción de participantes por temática tratada y por público destinatario mediante los acercamientos que el equipo técnico del plan mantuvo con la Cámara de Industrias, Cámara de la Minería, Cámara de Comercio, Clúster del Cuero y con las Empresas, Departamentos y Unidades de la corporación Municipal entre otros. Por el mecanismo utilizado se mantuvo los espacios de relación a través de las Alcaldías Itinerantes en el área urbana y rural.

Desde la institucionalidad se integró la representatividad de los ciudadanos y eso tiene su propia lógica, su propia dinámica. No hay respuesta del deber ser de la participación, pero son las organizaciones sociales las que tienen que fortalecerse en su naturaleza, como organizaciones de la sociedad civil para que sientan la necesidad de demandar su participación, su decisión, su involucramiento, sus expectativas en la planificación territorial.

d2. Grado de apertura de los espacios de decisión

Los espacios de decisión de la instancia ciudadana del Consejo de Planificación fueron restringidos, debido a la mínima intervención e incidencia que tuvieron los representantes ciudadanos, las decisiones ya estaban tomadas considerando que la instancia ciudadana fue reconocida ante el Concejo Cantonal y Concejo de Planificación el 11 de noviembre de 2011 y el PDOT del Cantón Cuenca se aprobó el 10 de diciembre de 2011.

La “Ordenanza que regula el procedimiento de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal 2012¹⁰¹”, establece una **“Comisión de Participación Ciudadana y Planificación”**, eminentemente técnica e instrumentalizada con funciones específicas y con una legitimidad social cuestionable, porque está integrada por “la Concejala o el Concejel Presidente o Presidenta de la Comisión de Finanzas y Presupuesto, la Concejala o el Concejel Presidente o Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Electrónico, la Secretaria o el Secretario de Gobierno y Administración, el Secretario o Secretaria de Planeamiento, el Secretario o Secretaria de Desarrollo Humano, la Directora o el Director de la Dirección de Descentralización y Participación Rural y Urbana, la Directora o Director de Planificación, la Directora o el Director de la Unidad de Gestión Estratégica Cantonal; que designaran un Secretario o Secretaria para la ejecución de acciones de la

¹⁰¹ Citado en la Ordenanza que regula el procedimiento de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal 2012.

Comisión”, los que evidencia la participación meramente informativa y de consulta para la aprobación de Presupuesto Municipal 2011 - 2012, de la instancia ciudadana. Desde luego, no se trata de crear una institución que esté en contra, pero que sea independiente que tenga su propia voz, que tenga sus propias voces, no se trata de tener una voz, se trata de ser plurales y que esa pluralidad contribuya a un ejercicio democrático. Interna y externamente se desconoce cuáles son las funciones específicas de esta instancia, exceptuando las que están establecidas en el marco legal vigente que rige la planificación de los diferentes niveles de gobierno.

2. CRITERIOS RELACIONADOS SOBRE ¿QUÉ SE PARTICIPA?

a. Relevancia

a1. Agenda política, se constaron algunos proyectos descritos a continuación:

iv)	Implementación del sistema de transporte público, mejoramiento de la semaforización
v)	Asumir el control sobre Tránsito y Transporte para disminuir el caos vehicular
vi)	Construcción de la nueva Circunvalación (Guangarcucho- parroquia Tarqui).
vii)	Intervenciones en la plaza San Francisco y Parque de la Madre.
viii)	Controlar el servicio de taxis informales, que no tienen permiso de circulación municipal.
ix)	Reforzar los sistemas logísticos del Consejo de Seguridad Ciudadana
x)	Realizar un Plan Integral de Seguridad
xi)	Implementación de un sistema de rehabilitación social para hombres y mujeres
xii)	Mejoramiento del Consejo de Seguridad, del 911, de la telefonía, radiocomunicaciones, video vigilancia, enlace virtual, despacho computarizado de las emergencias.
xiii)	Construcción del Tranvía como un medio de transporte alternativo y ecológico.
xiv)	El Ordenamiento Territorial y la planificación de la ciudad y de las 21 Parroquias Rurales del cantón Cuenca
xv)	Restauración de viviendas del Centro Histórico para dedicarlas a vivienda como alternativa
xvi)	En lo urbano, regular las ventas informales.
xvii)	Relocalización e incorporación de nuevos equipamientos como un centro de faenamiento de ganado, una terminal terrestre, un cementerio y eventualmente un nuevo estadio.
xviii)	Cuenca “Ciudad de las ciencias y el conocimiento”, implica un equipamiento para un centro de artes y espectáculos.
xix)	Ejecutar y subsidiar futuros proyectos populares de vivienda social
xx)	Crear una bolsa de trabajo (personas ubicadas en la Plaza San Francisco y mercado El Arenal).
xxi)	Fortalecimiento de las instancias municipales dedicadas al tema de salud
xxii)	Transformar a Farmasol en una empresa pública

Fuente: Diario El Mercurio, 26 de julio de 2010

Elaboración: Propia, 2013

Los temas prioritarios contenidos en la agenda del Alcalde, incluyeron tránsito, transporte, inseguridad, ordenamiento del territorio y el aspecto social que incluye los subtemas de salud, empleo y vivienda. De los puntos planteados, la mayoría se han desarrollado, a pesar de no haber estado incorporados en la planificación del PDOT y en algunos casos se han impulsado proyectos

que no son competencia del gobierno municipal, pero que han sido apoyados desde el gobierno central para su concreción.

En general, el nivel político actualmente no está pensando en la planificación como tal, esta realidad obliga a repensar que los planes de gobierno de las diferentes administraciones, de los diferentes niveles de gobierno deberían estar en función de los PDOT. Por ello, los políticos deben revisar los PDOT para que puedan ver que es lo que se priorizo y de alguna manera puedan intervenir y efectivamente las actuaciones se conviertan en políticas públicas. Vale tener presente, que la formulación de los planes se hizo después de las elecciones de los Alcaldes, antes que asumieran sus responsabilidades, por tanto el ideal de los próximos candidatos debe ser una propuesta política en función de la planificación dada en el PDOT de su nivel de gobierno, ello fortalece las instancias ciudadanas, si un candidato dialoga con los consejos parroquiales urbanos o rurales, estos tendrían oportunidad de mostrar su propuesta de trabajo como ciudadanos y exigir que se ajuste a un proceso de planificación participativa. Claro, todavía estamos en la búsqueda de esa madurez ciudadana para ejercer ese derecho, para obligar, presionar, a los políticos que generen procesos coherentes de desarrollo y los llamados a ejercer este proceso son los gobiernos locales, eso implica generar procesos de formación ciudadana y política de vinculación a las decisiones públicas para que plasmen sus necesidades prioritarias.

a2. Temas sometidos a participación

En la fase de elaboración, se conoce que fueron sometidos a participación temas ambientales, sociales, de cultura, de infraestructura y de equipamientos; en la fase de ejecución del plan no se conoce de temas que hayan sido sometidos a participación.

A nivel urbano se organizaron ocho *mesas de concertación* en relación a temas como: Calidad de vida; Educación y Deporte; Territorio; Espacios Públicos; Movilidad; Patrimonio; Ambiente y Desarrollo Económico. A nivel urbano los Gabinetes Itinerantes, recopilaron insumos para el PDOT en mesas organizadas en función de las cinco Secretarías de la Municipalidad de Cuenca.

Secretaría Municipal	Empresa, Dirección y/o Unidad Municipal
1. Secretaría de Planeamiento Territorial	EMAC EP; EMUVI EP; Comisión de Gestión Ambiental (CGA); Dirección de Áreas Históricas y Patrimoniales; Dirección de Avalúos, Catastros y Estadística; Dirección de Planificación
2. Secretaría de Movilidad	EMOV EP; Dirección de Tránsito
3. Secretaría de Desarrollo Humano	Fundación Turismo para Cuenca; Consejo de la Niñez y Adolescencia; Concejo Cantonal de Salud; Junta Cantonal de la Niñez; FARMASOL EP; Dirección de Cultura, Educación y

	Recreación; Dirección de Desarrollo Social y Económico
4. Secretaria de Infraestructura y obras públicas	ETAPA EP; Dirección de Obras Públicas; Obras Civiles; Mejoramiento y Mantenimiento Vial; Unidad Ejecutora de Proyectos.
5. Secretaria de Gobierno y Administración	Consejo de Seguridad Ciudadana; Guardia Ciudadana; Fundación Iluminar; Dirección Administrativa; Dirección Financiera.

A nivel rural los Gabinetes Itinerantes realizados en los 21 GAD Parroquiales, recopilaron insumos para el plan en relación a:

1. Infraestructura, Vialidad y Transporte
2. Educación, cultura y deportes.
3. Medio Ambiente, producción y Turismo
4. Salud y grupos vulnerables
5. Niñez y Adolescencia
6. Gobernabilidad y Ordenamiento Territorial

Del análisis de las temáticas planteadas y en concordancia con lo descrito por el equipo técnico de la Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial, se resumen en siete los temas que fueron sometidos a participación ciudadana durante la fase de elaboración del plan¹⁰²:

1. Medio ambiente, infraestructura y servicios
2. Atención integral
3. Desarrollo económico y asociatividad
4. Movilidad, tránsito y transporte
5. Seguridad
6. Promoción cultural
7. Gobernabilidad y participación

b. Capacidad de intervención de la administración local

b.1. Competencia de intervención en la materia

Los temas sometidos a participación para la elaboración del PDOT, están dentro del nivel de competencias que establece la constitución en el artículo 264, no obstante vale señalar que hay competencias sectoriales con incidencia territorial ejercidas por el gobierno central que involucran temas de atención integral, seguridad y desarrollo económico principalmente y que fueron sometidas a participación. Por el impacto zonal y nacional de algunos proyectos, la administración local ha coordinado con el gobierno nacional y los gobiernos de otros países

¹⁰² Documento "Sistematización de todos los procesos de socialización del PDOT del cantón Cuenca al 2030".

proyectos como el Tranvía, Área de Biosfera del Macizo del Cajas, Ciudades Patrimoniales, Red vial entre otros para llevar a cabo los resultados del PDOT.

3. CRITERIOS RELACIONADOS A ¿CÓMO SE PARTICIPÓ EN EL PROCESO DEL PDOT?

a. Diagnóstico participativa

a1. Grado de participación en la diagnosis

Oficialmente se conoce que durante el período de julio a agosto de 2011, para construir y retroalimentar el diagnóstico se realizaron 26 eventos:

Evento y/o espacios de participación	Nro. de talleres
Talleres para la retroalimentación del diagnóstico con Direcciones y Empresas de la Corporación Municipal.	4
Talleres para retroalimentación del diagnóstico con Secretarías de la Corporación Municipal	5
Talleres con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales	2
Reuniones de trabajo con actores clave como ETAPA E.P. EMAC E.P. Dirección de Cultura, Directorio del proyecto del Reserva de Biosfera del Macizo Cajas.	15
Total eventos	26

Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, Municipio de Cuenca-Universidad del Azuay (enero - diciembre del 2011), Pág. 12.

Elaboración: Propia, 2012

En el área rural la ciudadanía participo en las reuniones de trabajo con los Consejos de Planificación para el levantamiento de información primaria que alimentó el PDOT Cantonal, y en las Alcaldías Itinerantes Rurales¹⁰³. Las mesas de concertación permitieron incorporar información en función de las ocho temáticas tratadas, a través de la aplicación de la técnica FODA Luego en la Asamblea Cantonal se recopiló aportes a la problemática del Plan por cada sub-sistema territorial (medio físico, población y actividades, asentamientos humanos e infraestructuras; y, marco legal e institucional), cualitativa y cuantitativamente la participación de la ciudadanía en el diagnóstico no tuvo mayor incidencia, razón por la cual ahondaremos el análisis, para determinar si el diagnóstico fue un proceso externo con participación ciudadana o un proceso interno elaborado por los técnicos.

¹⁰³ Uno de los espacios usados para alimentar la construcción del PDOT fue el Presupuesto Participativo Rural, que tuvo conexión directa con las Alcaldías Itinerantes como espacio de rendición de cuentas de los Presidentes de los GAD parroquiales y del Alcalde, sobre la ejecución del Presupuesto Participativo correspondiente a los recursos asignados por la municipalidad a cada GAD parroquial, incluidos en los Planes Operativos Anuales del GAD; y, en una segunda parte se recopilaban de acuerdo a las comisiones de los vocales de los GAD parroquiales, las necesidades urgentes que la gente demandaba, estos fueron los insumos que recopiló la Dirección de Descentralización y Participación Urbana y Rural y entrego a la Unidad de Plan de Ordenamiento para que procese e incorpore al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que en ese momento se estaba formulando.

El diagnóstico tuvo una escasa, limitada y restringida participación ciudadana, bastante tangencial de algunos actores y con una mínima representatividad ciudadana, que dio paso a un tecnicismo completamente divorciado del saber de la gente a la hora de tomar decisiones sobre sus realidades sobre todo en la fase de diagnóstico y propuesta, donde se desarrolló un **proceso interno elaborado por los técnicos**, reafirmado que “...el PDOT lo hicieron los técnicos con información de la gente...”. Mínimamente, el diagnóstico fue un proceso externo con participación ciudadana, sobre todo en el área rural donde hubo un proceso importante de construcción del diagnóstico con la ciudadanía, con las comunidades, en términos de recoger una información secundaria y que fue validada también a nivel urbano. En algunos casos se crearon nuevos espacios de articulación con la ciudadanía, y en otros se reconstruyeron, de tal forma que la información fue actualizada y usada como insumo para el plan cantonal.

b1. Capacidad de propuesta

b1. Posibilidad de hacer propuestas

El Plan para la fase de propuesta contempló la realización de siete talleres (2 con concejales, 3 con la comisión de urbanismo, uno con las secretarías de la municipalidad y una asamblea ciudadana). Lo descrito permite entender que la fase de propuesta se constituyó en un proceso interno, que mostró una débil capacidad de propuesta, que no dinamizó espacios externos y mecanismos, exceptuando un mínimo grado de apertura que se dio en las mesas de concertación que recogieron acciones, amenazas y compromisos que se relacionan con las grandes líneas propuestas en cada uno de los objetivos estratégicos, en tanto que en la Asamblea Cantonal se recogieron aportes a los objetivos del plan por cada subsistema territorial, así como se construyó la visión y misión del cantón Cuenca. Las propuestas del plan fueron recogidas en términos de líneas de acción para establecer su realización a corto, mediano y largo plazo; y, luego determinar los lineamientos del POA 2012.

En la fase de propuesta del plan, se obtuvo “líneas de acción o ejes de intervención”, que fueron traducidos en 7 objetivos generales, que tienen líneas de acción que son mucho más específicas y sobre las cuales la gente participó, se llamó a que “la ciudadanía priorice las líneas de intervención más no ha definir proyectos”, después de obtener estos insumos el equipo técnico de la municipalidad definió los proyectos. La ciudadanía definió la política sobre la cual la institución debería ponerle interés o énfasis, a partir de la construcción de los objetivos del PDOT. Cada mesa de concertación analizaba los objetivos del plan y priorizaba las líneas de intervención eso significaba que si se analizaba el tema de inclusión, la gente podía expresar los problemas

profundos alrededor de ese tema pero no plantear propuestas de proyectos como tal, porque se consideró una "pérdida de tiempo llamar a los ciudadanos a definir proyectos, porque hay limitaciones presupuestarias que deben de considerarse"; lo que tuvo que hacer la ciudadanía es decidir sobre las grandes políticas que orientan incluso a la propia administración, la inversión pública. En relación a los talleres con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales se recogieron propuestas e inquietudes por cada una de las 21 juntas parroquiales. En espacios como el Consejo Cantonal se exteriorizó las propuestas del PDOT, las cuales en algunos casos fueron objetadas y en otros ajustadas, oficialmente no se conoce de otros espacios de construcción o validación de la fase de propuesta.

c. Grado o niveles de participación

c1. Niveles de participación del proceso participativo

De acuerdo al análisis realizado, los niveles de participación alcanzados dentro del proceso corresponden al primer y segundo nivel del esquema planteado en el marco teórico que comprende: *Información, formación y transparencia / Consulta, debate y deliberación*, vale señalar que estos niveles asumieron ligeras deficiencias para dotar a la ciudadanía de información¹⁰⁴, distinguiéndose espacios de consulta incluso de debate pero con escasa capacidad deliberativa. La participación de la ciudadanía en el plan se redujo a “proporcionar información sobre los problemas y oportunidades”, convirtiéndolos en meros espectadores que pusieron su tiempo, sus saberes, sus energías para proponer, pero luego las decisiones las tomaron otros y en otros espacios. Considérese que cuanto más se respeten estos dos aspectos la relevancia de los asuntos y la cercanía en la toma de decisiones, más estimulará la participación. Si bien el proceso mostró una baja calidad de decisión de los participantes que determino restricciones considerables en la toma de decisiones, no se podría considerar únicamente elementos de información y comunicación en el proceso que nos permita aseverar que proceso no sea realmente participativo.

d. Calidad de la información

d1. Canales de información que se usaron

¹⁰⁴ A pesar de existir los mecanismos y herramientas, a través de la Ley Orgánica de Transparencia y acceso a la Información Pública, en la práctica, el grado de acatamiento del mandato legal es bajo. Internamente dentro de la institución entre una y otra Dirección se desconoce la información que dispone la Municipalidad, igual situación sucede con las entidades del ejecutivo y G.A.D. de los diferentes niveles de gobierno, en donde aún se evidencian las restricciones hacia el manejo del Sistema Nacional de Información que permita a la ciudadanía el acceso oportuno y adecuado a la información, así como la retroalimentación de tales sistemas por medio de la información provista por la ciudadanía.

Los canales de comunicación e información que se usaron para el PDOT por su estructura física se clasifican en cuatro categorías:

Medios audiovisuales: no se usó ningún medio basado en imágenes y sonidos para expresar la información del plan.

Medios radiofónicos: se usó este medio para transmitir información relacionada a la fase de elaboración del plan, en donde se invitaba a la ciudadanía a participar en determinados espacios. Mediante entrevistas y ruedas de prensa se difundió los avances del plan, a destiempo en la fase de propuesta y de aprobación.

Medios impresos: uno de los medios impresos más influyentes en el proceso fue el uso de la prensa escrita, publicidad impresa como folletos, trípticos, afiches, pancartas entre otros.

Medios digitales: hoy en día los medios digitales se encuentran en un proceso de expansión hacia todos los sectores de la sociedad, sin embargo hay que tener presente que del total de hogares del cantón Cuenca únicamente el 16.3 % tiene acceso al internet y el 83,7% no tienen acceso. De los hogares que disponen de acceso a internet el 14,7% corresponde al área urbana y el 1,6% corresponde al área rural; por tanto el uso de este mecanismo digital no tuvo mayor impacto a pesar que se usó para él envió digital de convocatorias y en menor grado a través del twitter y otras redes sociales. No se usó blogs, revistas virtuales, versiones digitales y audiovisuales de los medios impresos, páginas web de divulgación y difusión artística, emisoras de radio virtuales, entre otros como herramientas mediáticas para crear, expresar, diseñar, informar y comunicar. Interna y externamente para realizar las convocatorias a los diferentes eventos se usó oficios e invitaciones personalizadas, correos electrónicos, llamadas telefónicas entre otros. En el área rural se hizo a través de la curia de cada parroquia que se encargó de difundir la convocatoria. Los canales de comunicación e información en la fase de formulación del plan fueron limitados y aunque funcionaron no fueron los idóneos, es claro que no hubo una estrategia de comunicación, al menos no en la fase formulación del plan, de alguna manera sobre los medios de comunicación social pero no en su real dimensión, es decir no hubo una estrategia de comunicación consistente, que implique armar una propuesta de comunicación socio territorial de la planificación y de la Participación Ciudadana en Cuenca, que a más de las categorías de medios descritas, genere una comunicación alternativa en las diferentes parroquias urbanas como rurales en dónde la comunicación llegue con mayor facilidad. Resulta difícil que sin una estrategia de comunicación se lleguen a los potenciales participantes; y, para mejorar esos canales de información y comunicación, deberían usarse murales, pancartas informativas en los gobiernos parroquiales, en las comunidades.

d2. Pluralidad de la información producida

La información estadística fue obtenida mayoritariamente del Censo de Población y Vivienda, INEC 2010; del Banco Central; del Servicio de Rentas Internas; del Censo Nacional Agropecuario 2000- MAGAP; Estadísticas de actividades de intervención – DINAPEN; línea base para el Plan de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia; Programa Juventud Empleo y Migración - Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia Cuenca; Normas y Protocolos de atención integral de la violencia de Género, intrafamiliar y sexual por ciclos de vida - Ministerio de Salud Pública; Planes Operativos Anuales 2009,2010, 2011 y documentos de planificación como el Plan participativo de desarrollo del Azuay (2005-2015), Plan quinquenal del Gobierno Provincial del Azuay (2010-2014;,, Lineamientos para la planificación del desarrollo territorial, 2010 - SENPLADES – CONCOPE – AME – CONAJUPARE; Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y Agenda Zonal de desarrollo Z6 / Austro 2009-2013 – SENPLADES. La pluralidad de información fue débil, las fuentes de información son escasas y no son compatibles con las distintas visiones y opiniones de desarrollo que tiene la ciudadanía, no se consideraron los Planes de Desarrollo de la Juntas Parroquiales del Cantón Cuenca para conocer las tendencias de desarrollo como tampoco se articuló la información existente de cada Dirección o empresa de la Corporación Municipal entre otros.

d3. Claridad y utilidad de la información producida

La valoración subjetiva de los participantes, hace ver que la información dirigida a la ciudadanía, utilizó un lenguaje técnico, de difícil comprensión y entendimiento a la población, desde luego en el desarrollo de esta investigación se ha determinado que este fue un momento de transición de los instrumentos y herramientas de planificación, no solo de carácter local sino incluso nacional. La debilidad en el procesamiento de información para llegar a la ciudadanía con claridad, coherencia y orden no permitió una correcta interpretación de los mensajes, como tampoco un encadenamiento de información de las diferentes etapas del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Siendo imprescindible buscar estrategias de comunicación que permitan un lenguaje familiar y amigable al ciudadano en sus diferentes formas; y, la existencia de canales de información es uno de los principales insumos de la participación, pero no determina la calidad y accesibilidad de la información.

e) Espacios y mecanismos de Participación ciudadana

e1) Espacios de participación

Los espacios y mecanismos pueden ser adecuados según el medio, sin embargo por el limitado grado de apropiación y conocimiento de una activa participación, debe adaptarse y enfocarse una

retroalimentación de su efectividad para dar seguimiento al proceso y reformularlo si no cumple las expectativas. Los espacios que se identificaron y usaron fueron los Consejos de Planificación de los G.A.D. Parroquiales del Cantón, los consejos barriales urbanos y los consejos parroquiales rurales, los Presupuestos Participativos a nivel rural como espacios ya instaurados desde el 2008 y los consejos ciudadanos a través de las mesas de concertación o mesas territoriales. Las asambleas locales fueron el mecanismo más consolidado, pero tuvo limitantes que merecen ser consideradas, la ciudadanía se dividió de acuerdo a los cuatros subsistemas territoriales y la gente que tenía afinidad por varios temas le toco decidir por determinado tema, en la práctica y en la vida cotidiana no se puede separar así tajantemente, entonces hay unos temas que están relacionados, y que un determinado momento son de interés de la ciudadanía, pero luego de un tiempo hay interés por otros temas que afectan de manera directa, entonces se precisa de un mecanismo o técnica que evite estas limitantes de participación.

Cuenca tuvo una oportunidad, desde hace tiempo atrás venían funcionando las mesas de desarrollo, con un alto o menor grado de dinamización por las diferentes administraciones municipales que ha tenido el cantón; Cuenca ha tenido una cultura de trabajar en mesas de desarrollo, entonces al existir estas mesas de trabajo fue relativamente oportuno aprovecharlas, no fue el camino regularmente idóneo pero hay que tener presente que la “Ordenanza que regula el procedimiento de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal 2012”, define en el Art.2 que las “mesas de Concertación, y los tres representantes ciudadanos a cada uno de los Consejos de Planificación Parroquial Rural ya conformados en el cantón, serán la máxima instancia provisional de Representación de Participación Ciudadana en el Cantón Cuenca, hasta que se defina el Sistema Cantonal de Participación Ciudadana”, en sentido estricto la propia ordenanza establece un reconocimiento de las mesas que fueron aprovechadas como un proceso de democracia representativa no participativa; y claro, los procesos de democracia representativa también son interesantes como pasos previos a la democracia participativa. De tal suerte que las mesas se convirtieron en un espacio que recopiló insumos para la elaboración del plan, que tuvo como objetivos:

2. Socializar la propuesta estratégica del Alcalde a Cuenca, exponiendo el concepto de “Cuenca, ciudad de las Ciencias y el Conocimiento” con actores claves y por su intermedio, con las organizaciones y grupos sociales a los que representan.

3. Posicionar y legitimar esta propuesta y desarrollar compromiso e identificación del grupo con los proyectos estratégicos y con los grandes objetivos, que permitan sugerir líneas de acción para cumplir con lo propuesto en el tema de la mesa.
4. Recoger aportes desde los ámbitos de acción correspondientes a los ocho objetivos estratégicos en función de lo cual se construyeron las mesas de trabajo que analizan temas como: Calidad de vida e inclusión, Educación y deporte, Territorio, Espacios Públicos, Movilidad, Patrimonio, Ambiente y Desarrollo Económico; para la construcción de la visión “Cuenca, ciudad de las Ciencias y el Conocimiento” y determinar fortalezas, aspectos a mejorar y amenazas del Plan Estratégico.
5. Dar inicio a la conformación de la Mesa Ciudadana, como una expresión del compromiso logrado, la cual tendrá funciones de vigilancia y seguimiento de los acuerdos obtenidos y de los avances del PEC.

Se identificaron otros espacios como consejos consultivos, foros, comisiones y redes sociales, de los cuales no se tiene registros que permitan determinar si funcionaron dentro del proceso, tampoco se incorporó espacios lúdicos para que la información sea devuelta a la ciudadanía a través del teatro, música expresiones culturales y artísticas, entre otras. En este marco, los espacios no fueron ni oportunos ni adecuados, primero por el corto tiempo que tuvo el GAD Municipal para elaborar el PDOT y segundo por la debilidad del tejido social organizado.

e2) Mecanismos de participación

Los mecanismos más usados fueron los talleres en las distintas etapas del plan que permitieron profundizar algunos temas, destacándose los talleres realizados para construir los diagnósticos sectoriales de las 21 Juntas Parroquiales del Cantón; para la retroalimentación del diagnóstico a nivel externo e interno de la municipalidad, con actores claves en la fase de propuesta y talleres de capacitación. Luego otro mecanismo fue la difusión en medios de comunicación masiva sobre todo a nivel de prensa hablada y el uso de mecanismos de control social como rendición de cuentas a través de los gabinetes itinerantes, que a nivel rural tuvieron como objetivo evaluar participativamente el avance de los proyectos del Plan Operativo de los GAD Parroquiales ejecutados con Presupuestos Participativos con el fin de encontrar soluciones a los problemas presentados en la gestión, paralelo se recepto propuestas de proyectos a ser considerados en la Planificación del POA anual de los GAD parroquiales. A nivel urbano tuvieron como objetivo conocer e involucrar a la ciudadanía en los planes, programas y proyectos que llevaba a cabo la Municipalidad de Cuenca en ese periodo, en ambos casos las alcaldías se constituyeron en un

espacio de rendición de cuentas a través de mecanismos de participación ciudadana en la gestión, ejecución y seguimiento de los planes operativos anuales; en el primer caso de rendición de cuentas de los Presidentes de las Juntas Parroquiales y en el segundo caso de rendición de cuentas de los Secretarios(as) de la Municipalidad de Cuenca conjuntamente con el Alcalde. La silla vacía fue usada en temas que no tuvieron relación e incidencia en la elaboración del plan.

4. CRITERIOS RELACIONADOS CON LA COORDINACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO

a. Consenso:

a.1. Aceptación política:

La aprobación del plan tuvo una aceptación política de los 15 concejales del Cantón Cuenca, a pesar que el Alcalde cuenta con minoría en el Concejo Cantonal, el plan fue aprobado en mayoría, sin embargo se cuestionó que la administración “manipulo espacios de participación ciudadana”, que alimentaron el PDOT. El marco legal vigente, incidió de manera directa para que haya una aceptación política en donde la ciudadanía participo en algunos espacios e instancias y en otras por falta de información o por desconocimiento no participo, pero su silencio otorgo su aceptación, no obstante en el imaginario colectivo de la ciudadanía cuencana hay un plan que fue aprobado con cierta participación, que fue discutido, debatido en el legislativo del gobierno cantonal. De hecho siempre van a ver discrepancias no solo de carácter técnico sino incluso político, porque la aprobación de un plan sin una ordenanza es debatible, se aprobó un instrumento de planificación que regula el uso y ocupación de suelo, mediante una ordenanza que en las disposiciones transitorias estipula que en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la promulgación de la ordenanza, se dispondrá de una ordenanza que sanciona el plan. La aceptación política de las Juntas Parroquiales al proceso fue favorable, considerando que la competencia de planificar los territorios rurales era de los GAD del nivel parroquial y con la finalidad de propiciar desde la municipalidad una articulación en la planificación con los GAD parroquiales, se propició una coyuntura política, dado que fue la Municipalidad la que asumió en coordinación con las Juntas Parroquiales la elaboración de los Planes Parroquiales del cantón Cuenca.

a.2. Aceptación social:

El PDOT tuvo una débil aceptación social, básicamente por la **falta de mecanismos de involucramiento de la ciudadanía en el proceso**, externa e internamente no se reconoce al plan como un instrumento o herramienta que permite plasmar y planificar los deseos de desarrollo de la población, al cual no solo las direcciones, departamentos y empresas municipales de la Corporación Municipal, deben ajustarse a una coherencia programática definida en el plan a través de sus diferentes instrumentos, sino también las entidades que tiene relación directa con el cantón tanto del sector público como del privado. No se distinguen colectivos o grupos sociales relevantes para el proceso, exceptuando la instancia ciudadana del Consejo de Planificación Cantonal que ya fue analizada en criterios anteriores.

a.3. Aceptación técnica:

En círculos como la academia, el plan tuvo medianamente una aceptación técnica, sin embargo la expectativa externa e interna del PDOT, era dar respuestas a algunos problemas de usos y ocupación de suelo específicos que no han sido resueltos, y que no han ayudado a mejorar dinámica económica y resolver sus conflictos de la ciudadanía. En términos de planes operativos en el área rural, se pudo definir con mayor claridad el tema de la planificación estratégica rural y los planes operativos en relación con los GAD, lo cual quiere decir que la mayor utilidad, está en relación con otras autoridades y no con la propia autoridad a nivel interno. Si bien el plan tuvo la asesoría de expertos como el Dr. Domingo Gómez Orea como referente internacional de la Planificación Territorial, al momento de abordar la planificación local se mostraron algunas debilidades técnicas e inconsistencias metodológicas para intervenir en el territorio cantonal, debilidades que se muestran en un PDOT sin ordenanza que sancione el uso y ocupación de suelo, se sigue insistiendo en planes parciales, como respuesta a cualquier dificultad del plan, la falta de claridad en la construcción metodológica del PDOT, hizo que desde la municipalidad se asuma una **mixtura¹⁰⁵** entre estos planes dándole el enfoque de Plan de Desarrollo, la Unidad de Desarrollo Rural que trabajo en los subsistemas territoriales: Económico Productivo, Socio Cultural y Gestión del Territorio y el enfoque de Ordenamiento Territorial la Unidad de Ordenamiento Territorial que trabajo los subsistemas territoriales: Medio Físico y Ambiental, Asentamientos Humanos, Redes y Conectividad, cuando se trató de vincular y enlazar el diagnóstico sectorial de cada eje, metodológicamente no se logró consensos y fue cuando la Unidad de Ordenamiento Territorial

¹⁰⁵Esa mixtura de los planes es un tema que metodológicamente merece definirse porque la ley establece por un lado un Plan de Desarrollo y por otro un Plan de Ordenamiento Territorial, no obstante ambos procesos deben retroalimentarse pero cada uno con sus especificidades.

asumió la responsabilidad institucional de llevar adelante el proceso del Plan, bajo las directrices metodológicas de Gómez Orea. Al inicio el proceso tuvo una aceptación política y técnica, que se debilitó en el momento que no se clarificaron las intervenciones en el territorio por parte de las autoridades y de los técnicos, evidenciándose poco o nulo involucramiento de la ciudadanía y del personal al interior de la propia corporación municipal. Otra debilidad técnica fue la carencia de respuestas a largo plazo en el proceso de planificación territorial que incorporó mayoritariamente respuestas a corto plazo.

b. Transversalidad

b1) Grado de implicación de las distintas áreas políticas y técnicas:

El área política de municipalidad se involucró escasamente en el proceso, la estructura del ejecutivo municipal que en su conjunto tuvo un débil liderazgo de los concejales municipales e incluso del Alcalde, que no estuvieron presentes de manera decisiva así como tampoco tuvieron una participación efectiva, constante y vinculante en el proceso de construcción del plan.

Fue un acierto que dentro de la estructura institucional haya una Secretaria de Planificación encargada del plan; así la implicación dentro del proceso recayó en el área técnica. Hay que reconocer que el plan tuvo una primacía técnica que es valiosa e inevitable, pero una primacía técnica que no ha incorporado el propio concepto de participación como una metodología, una ritualidad en la cual se legitima y como busca legitimarse de ese modo, está permanentemente sufriendo la distorsión de cooptar grupos que estén de acuerdo con la perspectiva técnica o grupos de respuesta clientelar y administrativas para que el proceso no se malogre teóricamente. A nivel técnico, hay que definir las responsabilidades de los líderes en cada uno de las instancias, los planificadores y los funcionarios de las instituciones locales son verdaderos líderes, la gente tiene respeto por esas personas y las escucha, pero el liderazgo tiene que ser rescatado en función de involucrar a la gente y cubrir sus expectativas, no tiene que ser una mera utilización para legitimar los planes institucionales u de otro tipo. Las obras, programas, proyectos de toda la corporación municipal deben ajustarse y reconocer la planificación establecida en el plan.

b2) Espacios de transversalidad:

Uno de las fases que posibilitó poner en relación las distintas áreas implicadas en el proceso fue el diagnóstico integrado, que sistematizó en un esquema coherente los diagnósticos sectoriales, mostrando las interconexiones entre los problemas y las oportunidades del territorio a través de talleres para la retroalimentación del diagnóstico con las Secretarías, Direcciones y Empresas de la Corporación Municipal, con las Juntas Parroquiales del Cantón y con actores claves. A través de

estos talleres se validó el diagnóstico en un nivel o grado, apenas de información a lo interno de la municipalidad. No se puede hablar de un alto grado de transversalidad y de eficiencia porque el proceso no alcanzo espacios de codecisión y cogestión a partir de las distintas áreas implicadas.

c. Iniciativa y liderazgo

c1) Iniciativa

La Constitución y las leyes vigentes a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa establecen procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno, dentro de este marco como instrumento de planificación se incorpora los PDOT del nivel cantonal con su respectiva instancia de participación que recae en el Consejo de Planificación Cantonal; que marcan la pauta y la obligatoriedad de realizar una planificación participativa, en función de lo cual el Alcalde tomo la iniciativa no solo de un proceso participativo para el Plan Cantonal sino para las 21 parroquias del Cantón Cuenca, logrando al inicio, un liderazgo político sólido que bajo su intensidad conforme fue avanzando el proceso, desde luego si este hubiere surgido de la iniciativa ciudadana tal vez el proceso participativo pudo haber generado mayor confianza y mayores niveles de participación, que se diluye en el discurso frente a la debilidad en la organización social y tejido asociativo del cantón. Dicho liderazgo político necesita enmarcarse en un proceso legitimado institucionalmente, condicionante para que los resultados del proceso sean implementados. En sentido, vale la pena hacer hincapié en que la reglamentación, no ha revitalizado y mejorado las dinámicas de funcionamiento de la participación ciudadana en el desarrollo de los planes, porque han sido instrumentos de obligado cumplimiento, sin un verdadero análisis previo que denote efectividad.

c2) Liderazgo

El plan tuvo un liderazgo predominantemente técnico con limitadas posibilidades de abrirse a las demandas de los ciudadanos desde una mirada externa, internamente no se tiene claro quien lidero; el plan en un primer momento comenzó bajo el liderazgo de la Unidad de Desarrollo Rural actualizando los Planes de Desarrollo de la Juntas Parroquiales, paralelo el PEC trato de actualizar el Plan Estratégico y para ello activo las ocho mesas de concertación, pero tampoco hubo el liderazgo para convocar para todo esto, después se cambió el proceso de planificación a la Secretaria de Planificación, ni siquiera a la Dirección de Planificación que era la instancia técnica entre estas dos entidades institucionales delegaron a la Unidad de Gestión Estratégica Cantonal, antes denominada Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial que tome la posta del PDOT, en

determinados momentos el liderazgo lo tomo la Universidad del Azuay con la asesoría de Gómez Orea, resultado de ello, hoy por hoy resulta difícil saber o conocer el actor clave o quién es el disco duro que conoce el proceso cronológico del plan, entonces allí podemos ver la debilidad del liderazgo, debió establecerse un líder institucional que conjuntamente con su equipo tiene toda la visibilidad y a su vez consigue asesores en la participación, asesores en el ordenamiento territorial; y, es quien dirige el Plan no necesariamente conoce de todo, pero trata de integrar un todo. Esporádicamente de alguna manera hubo un liderazgo político en cuanto a la decisión inicial de pretender hacer participativo el plan, que no se concretó entre otras cosas porque el Alcalde no se involucró en todo el proceso, participo únicamente de los eventos masivos, era necesario que el Alcalde participe del proceso para tener un mayor liderazgo político, sin duda detrás de ese liderazgo político debe haber un nivel técnico adecuado, es decir un liderazgo tecno político que tenga la capacidad de articular, un liderazgo político que no debe estar en la cabeza del alcalde sino un apoyo político absoluto que acompaña a la construcción del proceso.

d. Integración al Sistema de Participación Ciudadana

d1) Relación con otros procesos del GAD

La Municipalidad tuvo el acierto de elaborar casi de manera paralela el Plan cantonal conjuntamente con los Planes parroquiales, existiendo relación y articulación al menos teóricamente aunque en los resultados no se logró mayores presiones. Sin embargo a diferencia de otros cantones de la zona definitivamente el PDOT tuvo ciertas ventajas ya que la planificación del territorio no fue un proceso nuevo para la municipalidad que ya venía trabajando algunos instrumentos de planificación y participación que han sido referentes para la zona e incluso para el país. Con el GAD provincial no se logró una relación o conexión entre ambos instrumentos de planificación, se evidencio un divorcio en la propuesta del modelo territorial de ambos planes.

d2) Uso de órganos o estructuras existentes

El plan hizo uso de algunas estructuras o espacios existentes como las Mesas de Concertación del PEC, los Presupuestos Participativos, las Alcaldías Itinerantes Urbanas y Rurales, las dificultades surgidas de este aprovechamiento tienen relación directa con los objetivos, que no estuvieron encaminados o dirigidos a una fase o etapa del plan y muchos menos se definieron los productos que podrían considerarse para la construcción del proceso participativo, incluso de manera forzada los resultados obtenidos en estos espacios se ajustaron al proceso participativo del plan.

e. Claridad de los Objetivos

e1) Análisis de objetivos

Del análisis de la “Ordenanza de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca”, de forma general el Plan establece objetivos encaminados a “lograr una relación armónica entre la población y el territorio: equilibrada y sostenible, segura, favorecedora de la calidad de vida de la población, potenciando las aptitudes y actitudes de la población aprovechando adecuadamente los recursos del territorio, planteando alianzas estratégicas y territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo; fomentando la participación activa de la ciudadanía, diseñando y adoptando instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar acciones integrales y que articulen un desarrollo integral del territorio en el contexto local, regional, nacional y mundial”, bajo una política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En lo que corresponde al proceso participativo como tal no hay objetivos claros, coherentes entre sí, detallados dentro del texto oficial del PDOT, exceptuando algunos retos del plan referidos a “convertir al proceso de planificación participativa en una política pública” y “fortalecer el sistema de participación y planificación ciudadana”¹⁰⁶; que fueron señalados por el Alcalde en algunas de sus intervenciones públicas durante la fase de elaboración del plan; tales retos puntan a situaciones de corto o mediano plazo, omitiendo una secuencia que implica que algunos deben lograrse antes que otros, como podría ser que se fortalezca el Sistema de Participación Ciudadana para la implementación del modelo de gestión.

e2) Cumplimiento de los objetivos planteados

El proceso participativo no tuvo claridad en sus objetivos, factor que patrocinó la ausencia de una coherencia programática del proceso de planificación participativa, por tanto no se puede analizar las causas por la cuales no se cumplieron. El proceso en general tuvo una planificación que metodológicamente comprendió las etapas de preparación previa, fase de información y diagnóstico, fase de planificación y fase de gestión, logrando establecer contenidos para cada fase, sin embargo metodológicamente se omitió incluir en cada una de estas fases los momentos, instancias, espacios y mecanismos de participación ciudadana que se requería en cada fase, con objetivos y resultados útiles para el desarrollo del proceso participativo.

f. Planificación y recursos

f1) Análisis de la planificación y de su cumplimiento:

¹⁰⁶Tomado de la intervención del Dr. Paul Granda, Alcalde de Cuenca, en la Asamblea Ciudadana para la presentación de los avances del Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Cantón Cuenca, realizada el 22 de septiembre del 2011.

En la formulación del plan, la población rural participo en la recopilación de información, en el diagnóstico sectorial y en menor grado en el diagnóstico integrado; la población urbana tuvo mayor incidencia en la visión, misión, objetivos, estrategias, pero cuando ya se debió hablar de proyectos concretos, eso no se sometió a participación, en la fase de propuesta, no se trabajó directamente en la definición de proyectos sino sobre líneas o ejes de intervención, para conocer cuáles eran los temas de mayor preocupación de la ciudadanía que requerían respuestas y en función de esas líneas que es en lo que participo la gente, la parte técnica fue construyendo proyectos más específicos, que incluso debían estar atados a la propuesta del gobierno local para definir el presupuesto anual y el presupuesto participativo municipal. A lo descrito hay que tener presente que en el “diálogo de saberes”, el saber técnico es justamente esta idea de los “ejes de desarrollo” que corresponden de alguna manera a un proceso de información de conocimiento, de saber por dónde va el desarrollo local, hacia dónde va el desarrollo regional, el desarrollo mundial, ahí están los técnicos, la academia. Un “saber concreto” de la gente es el vivir día a día, y ahí construye sus proyectos, desde luego las necesidades de la gente son puntuales respecto del territorio que se mueve, y requiere de un proceso de escucha de ese saber cotidiano y vivencial, para que mediante un esfuerzo técnico esa información se consolide y sea transformada a programas, proyectos y otras instancias para definir la política pública, por ejemplo si todos los barrios dicen que la seguridad es un tema prioritario la administración local está obligado a definir una política pública, en torno a la seguridad, en torno a la movilidad, pero eso es fruto de un proceso de planificación por etapas que articula las necesidades territoriales, sociales desde lo micro, pasando a lo meso y a lo macro y eso debe tener un acompañamiento técnico permanente, un planteamiento de herramientas metodológicas constantes con la ciudadanía.

f2) Recursos económicos

El imaginario social visibiliza la participación como algo voluntario de la gente y como es participativo no hay que gastar dinero, perdiendo de vista que lo participativo es una técnica tan importante como cualquier otra, que demanda recursos porque la gente tiene que viajar, gastar materiales, entre otros. La Participación Ciudadana, no está entendida todavía como un proceso de construcción social al igual que la planificación es concebida como un proceso técnico en donde hay que contratar técnicos para que lo hagan, todavía es un reto, claro ahora menos que antes, incluso hay gobiernos locales que no destinaron presupuesto para la construcción participativa del plan, y otros que se limitaron a entender la participación ciudadana como un instrumento político potente para impulsar cualquier ambición política. La mayoría de entrevistados desconocen los recursos previstos para el proceso participativo del plan, pero

internamente se reconoce que no hubieron recursos suficientes, los equipos que se constituyeron para el plan de desarrollo, era un equipo que tuvo problemas contractuales, pagados a destiempo, contratos que no se iniciaban, entonces un técnico debe tener la absoluta tranquilidad para saber que está trabajando dos años y que le pagan mensualmente, no tiene que preocuparse de su contrato, y habían muchos técnicos preocupados por sus contratos, y luego el tema de los medios, movilización, carencia de vehículos o materiales para ir a las comunidades.

Los recursos financieros y técnicos que destinan los GAD para la participación son todavía exiguos, es necesario tener un presupuesto suficiente para sostener la participación, no es lo único ni lo más importante. Hay gobiernos locales que disponen de recursos para procesos participativos que podrían pasarse el año haciendo eventos en todas las direcciones o departamentos institucionales; y, a estos eventos les llaman participación, después del año se pudo haber devengado el presupuesto y la gente va estar cansada de hacer lo mismo, va ir retirándose, ante lo cual se requiere creatividad en cuanto tanto no se va esperar que la gente llegue, sino los técnicos deben ir a la gente, buscar redes, espacios de asociatividad. La participación no es el evento, el taller, la asamblea, la participación debe dar el salto para incorporar a los ciudadanos con su conocimiento y su comprensión en el proceso de hacer las cosas; que implica disponer de recursos que permitan presupuestar gastos de transporte, alimentación, alojamientos y materiales¹⁰⁷ para que la gente pueda participar.

f3) Personal

Acompañaron la formulación del plan, un equipo técnico mixto tanto de la Corporación Municipal, Universidad del Azuay-IERSE, Fundación Waaponi y Asesores internacionales con una amplia trayectoria.

EQUIPOS TÉCNICOS	EQUIPOS ASESORES
Secretaria de Planeamiento Equipo Técnico del PDOT c) Economistas d) Arquitectos e) Ingenieros Agrónomos f) Socióloga g) Ingenieros de Sistemas (GIS) h) Bióloga i) Personal de apoyo	Dr. Domingo Gómez Orea Dr. Alejandro Gómez Villarino Universidad del Azuay Equipo Técnico del IERSE ✓ Economistas ✓ Arquitectos ✓ Ingeniera ✓ Ingenieros de Sistemas (GIS) ✓ Personal de Apoyo
Secretaria de Gobierno y Administración ✓ Equipo técnico de la Dirección de Descentralización y Participación Urbana y Rural.	Equipo Técnico de Waaponi

Fuente: Presentación "Avances del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial"; Municipio de Cuenca, 22 septiembre de 2011.

Elaboración: Propia, 2012

¹⁰⁷ Los materiales deben ser fáciles de usar, de discutir con un lenguaje entendible para no caer en tecnicismos de tal manera que puedan adecuarse al lugar en donde se realice un espacio participativo.

Internamente participaron los equipos de profesionales mencionados en el cuadro superior, el Equipo Técnico del PDOT estuvo integrado por 19 profesionales de los cuales eran, 11 arquitectos, un médico veterinario, dos economistas, dos ingenieros agrónomos, una socióloga, una bióloga y un ingeniero en sistemas; lo que muestra una visión tecnicista en cuanto a infraestructura, con el agravante de que los arquitectos del equipo no tenían conocimiento de metodologías participativas. Internamente se organizó que los arquitectos formen parte del equipo de la Unidad de Plan de Ordenamiento Territorial y que en la Unidad de Desarrollo Rural estén los profesionales relacionados al trabajo social para que trabajen con actores socio territoriales. En general se evidencio, un error de planteamiento de quienes formularon la metodología, que no tiene que ver con las autoridades municipales, ni con los profesionales porque los procedimientos, las herramientas, las metodologías no estaban claras para que la planificación y participación se haga de manera efectiva. Hubo trabas burocráticas; las direcciones, unidades y empresas requerían de un proceso mancomunado en donde la decisión política de la municipalidad era hacer el plan y todos los directores departamentales debieron funcionar bajo esa consigna, situación que no se dio, porque cuando se solicitaba desde quienes estaban a cargo del PDOT información a la propia corporación municipal era muy lenta y con muchas trabas, la corporación municipal no presto su contingente, no colaboro, porque no estaban conscientes de la validez de este proceso, hubo una participación interna de la institución negativa y sesgada al proceso de construcción del plan; mostrándose una débil estructura administrativa interna, que en su momento no dimensiono la magnitud del trabajo, la municipalidad no estaba preparada frente a falta de experiencia, metodologías claras y poca **apertura de los técnicos**, políticos y ciudadanía a procesos participativos, no se destinó ningún equipo institucional que organice a la gente, los técnicos levantaban información, construían el diagnóstico y hacían la convocatoria, después llamar a asegurar que venga la gente, en un triangular difícil. Y, aunque la Dirección de Descentralización y Participación Urbana y Rural se encargó temporalmente de apoyar el proceso participativo. Pese a las dificultades, la Municipalidad de Cuenca tuvo la asesoría directa de Gómez Orea, que sin duda oriento este proceso de planificación en el componente de ordenamiento territorial, de manera indirecta el PDOT cantonal recogió algunos elementos, a través de la asesoría Tomás Villasante (Profesor emérito de la Universidad Complutense de Madrid), que permitió dimensionar en el proceso técnicas participativas para la construcción de diagnósticos participativo de los planes parroquiales, entendiéndose que no fue una asesoría específica para el plan cantonal. No obstante los aportes y las asesorías directas e indirectas que

tuvo el plan cantonal, contribuyeron a la construcción de una metodología, que pudo adaptarse a las características específicas de Cuenca.

5. CRITERIOS RELACIONADOS A LAS CONSECUENCIAS - RESULTADOS DEL PROCESO

a. Resultados sustantivos

a1) Tipo de resultado

Los resultados del proceso se operativizaron a través de cuatro instrumentos fundamentales: políticas, planes, programas y proyectos con un lugar y aspectos concretos. El plan asumió dos tipos: proyectos estratégicos¹⁰⁸ y proyectos estructurantes¹⁰⁹. La definición de los instrumentos programáticos, partió del análisis de los diferentes ejercicios de planificación existentes en el ámbito cantonal, para ello se hizo una evaluación de la cartera de proyectos a nivel de Estado se identificaron 242 programas y proyectos relacionados con los sistemas de planificación contemplados por el plan; 205 programas y proyectos a nivel de región fueron analizados e incorporados en la propuesta. Del análisis del Plan Participativo de Desarrollo del Azuay (2005-2015) y el Plan Quinquenal (2010-2014) del Gobierno Provincial se identificaron 114 programas y proyectos que guardan relación con la propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial para Cuenca; de éstos 58 programas y proyectos corresponden al Plan Participativo de Desarrollo del Azuay y 56 al Plan Quinquenal. A nivel local y tomando en consideración la trayectoria de planificación del Gobierno Local se evaluaron algunos ejercicios programáticos siendo los más relevantes el Plan Operativo Anual (POA) del año 2010 y 2011. En relación al POA 2011 se han identificado 79 programas y 326 proyectos. Dentro del componente de equipamientos del sistema de Asentamientos e infraestructura, también se identificaron algunos equipamientos que necesitarán reserva de suelo. Con este antecedente los resultados se sintetizaron en líneas de acción o líneas programáticas agrupadas en base a los sub-sistemas de planificación, que articuladas a los diferentes ejercicios de planificación existentes, orientaron la actuación institucional e interinstitucional. En términos de intervención los planes, programas y proyectos, organizaron las prioridades territoriales, líneas de acción, estrategias, objetivos y metas establecidas a partir del diagnóstico global del territorio. La propuesta de planificación contempla 36 planes y 231 programas de intervención sobre el cantón Cuenca.

¹⁰⁸Se entenderá como proyectos estratégicos dentro del plan al conjunto de actividades que tienen el propósito fundamental de contribuir de manera significativa para el cumplimiento del PDOT dentro del marco de su propia estrategia.

¹⁰⁹Se entiende como proyecto estructurante aquel que define un espacio geo-histórico, articula, coopera y focaliza las necesidades físicas, sociales, políticas, culturales, ambientales y económicas. A través de la cooperación territorial, interinstitucional y la vinculación de la cooperación internacional, según el ámbito de intervención.

PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS POR SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN			
Subsistema Territorial	Planes	Programas	Proyectos
S1 – Medio físico	8	43	12
S2 – Población y actividades	12	95	37
S3 – Asentamientos e infraestructura	9	52	28
S4 – Marco legal e institucional	7	41	8

Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, Municipio de Cuenca-Universidad del Azuay (enero - diciembre del 2011), Pág. 170 y 174

Elaboración: Propia, 2012

El plan contemplo un grupo de 85 intervenciones programáticas, que definen actuaciones para materializar el modelo territorial conceptualizado en la propuesta, cabe mencionar que algunos proyectos estructurantes¹¹⁰ están incluidos en el POA 2011. Los resultados se desprenden de la diagnosis y de la fase de propuesta, en donde, si bien las acciones programáticas obedecían a objetivos comunes, no existía un marco rector referencial que logrará articular todas las intervenciones en una sola propuesta de planificación unificada. Para solventar esta deficiencia y para articular procesos y priorizar las intervenciones dentro del territorio cantonal, se definieron acciones programáticas agrupadas en planes, programas y proyectos.

a2) Valoración subjetiva de los resultados por los participantes

Desde los actores socio-territoriales, ha existido mucha expectativa sobre el plan, cuando se afirmó que el plan iba a dar respuestas a las principales necesidades identificadas por la ciudadanía y que desde luego estarían plasmadas en éste instrumento de planificación, finalmente el plan no ha logrado concretarse de una manera efectiva, tiene pendiente la ordenanza básica que regula el uso y ocupación de suelo; y, la propuesta del modelo de gestión. Y, es precisamente esa expectativa ciudadana la que de alguna manera ha provocado que los gobiernos locales en la medida de lo posible muestren mayor interés en su labor cotidiana. El estado y los gobiernos locales deben responder a esa expectativa ciudadana, a la cual hay que darle dinamismo para que no se muera, porque gran parte de los fracasos de la participación ciudadana, ha sido cuando no se da respuesta a las principales necesidades de la gente.

¹¹⁰ Sistema de transporte masivo para Cuenca "Tranvía de los cuatro ríos"; Sistema Integrado de Transporte: terminales de integración y refugios; Planta de agua potable de Culebrillas; Ampliación de la planta de agua potable de Tixán; Interconexión de las plantas de Tixán y El Cebollar; Sistema de tratamiento de lodos para la planta de El Cebollar; Parque urbano de Cuenca; Biocentro agroecológico; Acciones interinstitucionales por una vida libre de violencia hacia la mujer; Observatorio ciudadano de la comunicación; Mujeres rurales y urbanas ejerciendo su derecho a la participación; Derecho a la autonomía económica de las mujeres; Promoción de los derechos humanos de las mujeres; Centros del saber; Ampliación BTS de terminales con sistemas CDMA para el acceso a Internet; Modernización de la red de telecomunicaciones; Ampliación de la red de banda ancha Inal Wimax y de los nodos de banda ancha para Internet.

b. Implementación de los resultados

b1) Implementación de los resultados

El plan tiene planes, programas y proyectos tangibles, pero con una carencia fundamental referida a la gestión de territorio, como instrumento de ejecución, seguimiento y control de las determinaciones que establece el plan.

Institucionalmente los resultados fueron ratificados por el Consejo Cantonal como ente de aprobación; y por el Concejo de Planificación Cantonal que emitió resolución favorable a las prioridades estratégicas de desarrollo definidas en el plan; socialmente con mayor o menor grado de conocimiento no se mostró resistencias a los resultados del plan. Durante la elaboración del plan se aprovechó para ajustar a los resultados de la planificación, la programación del Plan Operativo Anual (POA) 2011, en lo relacionado a los proyectos estructurantes que ya estaban en ejecución como los centros del saber, los estudios para el sistema de transporte masivo de Cuenca “Tranvía de los cuatro ríos”, ampliación de la red de banda ancha Inal Wimax y de los nodos de banda ancha para Internet; y, a través de la Fundación Waaponi se venía realizando el proyecto de mujeres rurales y urbanas ejerciendo el derecho a la participación.

b2) Órganos de seguimiento

El Consejo de Planificación Cantonal dentro de sus funciones debe conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan; pero el marco normativo no define quién debe hacer esos informes; para ello la “Ordenanza de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca”, en su artículo 9 establece que la entidad encargada de hacer la gestión y ejecución del plan será la Secretaria General de Planificación o en su defecto quien a futuro la reemplace. A la fecha de corte de las entrevistas de esta investigación (noviembre de 2012), la Municipalidad no dispone del Modelo de Gestión, que defina indicadores, controles e instrucciones para seguir la ejecución de las medidas del plan y comprobar en qué grado las ejecuciones se aproximan o se alejan de lo previsto. Sin este instrumento la Comisión Técnica del Plan no puede dar un informe de seguimiento y evaluación de plan, para que en un momento determinado se hagan los ajustes y actualización al plan.

c. Devolución de los resultados

Durante la formulación del plan no se tuvo un proceso de devolución de información constante en todo el ciclo de planificación, lo más cercano a una devolución fue en la Asamblea Cantonal

durante la fase de propuesta en donde se mostró la información procesada del diagnóstico y se mostró la imagen objetivo y otro evento en donde se hizo el lanzamiento del CD de información que fue distribuido a las instituciones públicas y privadas para conocimiento del plan. Internamente, se hicieron algunos talleres para retroalimentar el diagnóstico en donde se recibieron algunas observaciones de las diferentes Secretarías de la Municipalidad pero tampoco hubo una devolución de los resultados, los participantes fueron informados pero no validaron la información. No podemos hablar de un proceso de devolución de información porque las devoluciones tienen que ver con la toma de decisiones; es decir, enfrentar la información que se recogió con la gente para que se produzca una reflexión sobre la información elaborada, provocando creatividad en las propuestas y decisiones posteriores. Con seguridad esto no se hizo en el plan, porque hay una ligera distorsión conceptual que entiende la devolución de información “como un proceso de socialización de información”. En el área rural a través de los Planes Parroquiales, hubo un intento de devolución de información poco efectivo en la fase de diagnóstico, porque la gente solo hizo de escucha por lo menos donde se hizo, por ejemplo se hizo una presentación en Power Point y se le dijo a la gente su parroquia está así, con información defectuosa y cruzada, resultando una mala experiencia en el sentido que fue simplemente informativa, al principio hubo amplia participación, mucha expectativa, luego ya en el proceso de hacer el plan, de elaborar el documento, ya mucho menos participación, ya solo el consejo de planificación con información errónea, que se había recogido muy al apuro y luego al momento de devolver la gente, no sentía que eso que le habían devuelto era en lo que habían participado, incluso ya habían perdido la conexión. No hubo una devolución oportuna, en algunos casos incluso se llegó a devolver dos años después, ni siquiera a la gente sino al presidente de la Junta Parroquial en un CD, eso es negativo en el sentido de que la gente siente que lo que dijo no fue tomado en cuenta para el proceso, siente que su presencia no fue válida.

d. Mejora de las relaciones entre actores

d1) Mejora de las relaciones ciudadanas

La parte técnica que elaboró el plan desconoce que se haya hecho un mapeo de actores que permita conocer las relaciones y roles que se quieren promover entre los agentes socio políticos del territorio cantonal. No se puede hablar de una mejora de las relaciones sociales porque el proceso básicamente se sustentó en momentos de participación, es decir no se propició espacios formales e informales de encuentro con el sistema estable de participación del cantón.

d2) Mejora de las relaciones entre administración y ciudadanía

La municipalidad ha propiciado las Alcaldías Itinerantes a nivel urbano y rural, como un espacio de diálogo y encuentro directo entre el alcalde, la corporación municipal y la ciudadanía; en donde se evalúa el avance de los Planes Operativos Anuales de los gobiernos parroquiales a través de ejes de análisis que corresponde a cada comisión del GAD parroquial, así como también a las secretarías y direcciones de la corporación conocen y hacen seguimiento a la problemática identificada en cada parroquia, barrio y/o comunidad y monitorean los proyectos que son de su área.

d3) Mejora de las relaciones internas

Las Alcaldías Itinerantes a nivel urbano y rural, tienen la doble función de cohesionar el trabajo y las relaciones internas de la municipalidad, puesto que la corporación en conjunto se prepara para tratar de dar respuestas a la ciudadanía ante las demandas urgentes, otra potencialidad de este espacio es que permite el conocimiento in-situ de cada territorio hacia los lugares donde se realizan las Alcaldías, dando un salto en el proceso participativo, porque es la Corporación Municipal con su equipo técnico que se traslada, sale a un trabajo de campo y de escucha, en un proceso de observación participante, estableciéndose una ruptura en la estructura tradicional en donde la ciudadanía es quien viene a la institución. La apertura de estos espacios, sin duda requiere un trabajo tecno-político con los representantes políticos de distintas áreas o grupos.

e. Capacitación

Se realizó un proceso de capacitación masiva a los técnicos encargados de la elaboración del plan, dejándose instaladas capacidades técnicas para futuros procesos, sin embargo el proceso fue decayendo a tal punto que para la fase de propuesta ya no se lograron realizar acercamientos con la ciudadanía. Los integrantes del Consejo de Planificación Cantonal y específicamente su instancia ciudadana, no tuvieron una formación mínima relacionada con los procesos e instrumentos de planificación e instancias de participación ciudadana, que les otorgue capacidad para hablar, para entender el funcionamiento de los procesos participativos, conocer el funcionamiento de la administración, entre otros. Por ello se precisa de personal, que este dedicado al cien por ciento a pensar los temas de participación en todos sus componentes, porque no es solamente asunto de invitar a participar a la gente, hay que formar y buscar espacios que permiten potenciar esas capacidades ciudadanas para que puedan ejercer opinión, muchos más si este equipo tiene que vincular la participación a la planificación territorial. El análisis, hacer ver que se requiere formación y/o capacitación en metodologías participativas al personal técnico y a los responsables políticos, a través del conocimiento de otras experiencias de

procesos similares, pues la administración actual no ha potencializado capacitación externa en temas de participación ciudadana.

e1) Sesiones de capacitación

La Municipalidad de Cuenca, en el marco de la elaboración de los PDOT del nivel cantonal y parroquial, posibilitó un ejercicio democrático de diálogo de saberes, de conocimientos y habilidades para crear condiciones hacia la instauración del sistema de Participación Ciudadana en el ciclo de la política pública, mediante un convenio tripartito,¹¹¹ dirigido a los Presidentes de los GAD parroquiales, técnicos de las juntas parroquiales, funcionarios de la Dirección de Planificación - Unidad de Ordenamiento Territorial y Dirección de Descentralización y Participación Urbana y Rural – Unidad de Desarrollo Rural, con un total de 55 participantes entre julio del 2010 y marzo del 2011. La capacitación se estructuró en dos seminarios presenciales, un espacio temático quincenal y un ejercicio práctico con los equipos técnicos, puntualmente se trabajó en el conocimiento teórico y práctico de “Metodologías Participativas”, para el desarrollo de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento de los diferentes niveles de gobierno.

¹¹¹Convenio tripartito entre la I. Municipalidad de Cuenca, El observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS) y la Fundación Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo (IPADE).

Anexo Nro.3

Descripción de herramientas para la Participación Ciudadana

SOCIO – DRAMA: es un método según el cual un grupo estudia un tema en concreto, una situación social o a si mismo mediante un proceso de grupo creativo guiado por un instructor. Son los mismos miembros del grupo quienes pueden escoger los roles o bien se les pueden asignar.

Se refiere a la dramatización de una situación de la vida cotidiana mediante la representación de la situación por personas de un grupo. Éstos representaran a los personajes que ostentan diferentes roles. El representar la escena de vida permite colocarse en la situación de otro, experimentar sentimientos, darse cuenta y comprender. Al resto del grupo le permite aprender, comprender, observando y además analizar lo ocurrido.

LÍNEA DE TIEMPO: es una herramienta que posibilita que la gente reunida vaya dibujando o escribiendo de manera continua, los acontecimientos que creen más sobresalientes de los últimos años. Se puede hacer por años o por meses o por aquellos grandes acontecimientos que marcaron el tema propuesto. Bajo la línea de desarrollo histórico se puede poner aquellos aspectos que se consideren más objetivos y medibles, y encima de la línea los que se puedan considerar más de opinión o con distintas versiones.

DERIVA O TRANSECTO: hacer una “deriva”, “video paseo” o “transecto”, puede ayudar a tomar contacto con sectores de la población no tan organizados pero que pueden interesarse en el proceso participativo, permiten sistematizar los primeros sentimientos que tiene la gente sobre el territorio que habita. Consiste en caminar por un territorio determinado, con la gente del lugar que pueda ir contando lo que ven, e intercambiando con ellas nuevas impresiones o preguntas.

TECNICA DAFO O FODA: es una matriz que nos permite definir y contextualizar una situación problemática en una localidad a partir de cuatro marcos de análisis: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades. Se plantea el tema, objeto del proceso de forma clara y concisa, y a partir de ello se hace una lluvia de ideas, sobre los aspectos positivos o de “éxito”, tanto si son internos “fortalezas”, como externos “oportunidades” que relacionan ese tema con el territorio. Los aspectos “negativos” o de “riesgo” internos constituyen las “debilidades” o externos “amenazas”.

TÉCNICA DRAPPO: una variante del DAFO que tiene similares y otras aplicaciones es la técnica DRAFPO, donde los elementos identificados son: Debilidades, Resistencias, Amenazas, Fortalezas, Potencialidades y Oportunidades. Esta matriz da la posibilidad de utilizar en una sola técnica la visualización de los aspectos positivos y negativos de la problemática o tema de estudio, junto a la formulación de las acciones que se podrían llevar a cabo, solos o con otros para que esos elementos identificados nos resulten favorables ya sean debilidades, resistencias o amenazas, o para que los mantengamos y reforcemos si son fortalezas, potencialidades u oportunidades.

SOCIOGRAMA (MAPA DE RELACIONES): es un instrumento que permite visualizar a los actores y grupos sociales presentes en el territorio y trazar las conexiones existentes entre ellos. Sirve para darse cuenta de los aislados o no que podemos estar en las tareas y de las alianzas que se precisa y se debe hacer, se visualiza también los antagonismos previsibles que puedan aparecer y como contrarrestarlos, estableciendo sus pesos y fuerzas reales de tipo socio – político.

MUESTRA DE POSICIONAMIENTOS: herramienta útil para saber “quién es quién”, para lo cual deberá tanto a las instituciones como a las asociaciones y a las personas individuales según se sitúen respecto al tema que es objeto del proceso. Es importante sobre todo asegurar las posiciones de los sectores no organizados.

LLUVIA DE IDEAS: es la estrategia más sencilla de generación espontánea y libre de ideas sin que medie debate o discusión grupal: el enunciado de los sentimientos y actitudes a te el tema lanzado por el animador se hace en voz alta y de forma desordenada.

PHILIPS 6/6: esta herramienta facilita la participación de todos los miembros de un grupo numeroso. Consiste en dividir el grupo grande en subgrupos que discuten sobre el tema

planteado por el moderador, conocidas las aportaciones se debate sobre ellas hasta llegar a un consenso general o al menos de una mayoría.

GRUPO NOMINAL: es una reunión de varias personas en las que se combina la reflexión individual y la interacción grupal. Los participantes pueden ser personas con experiencia o conocimiento del problema a tratar o simplemente interesados en profundizar en su estudio, bien porque están afectadas directa o indirectamente por esa situación.

JUEGO DE FRASES, TETRALEMAS: es una forma de agrupar, las posiciones que se van recogiendo sobre cada tema de los talleres o las entrevistas, es poniéndolas a lo largo de los ejes, destacando aquellas frases que mejor representen cada posición, algunas que parezcan más claras y gráficas. Como suelen darse posturas contrapuestas para cada caso, se elegirán las que estén más a los extremos y algunas intermedias más significativas.

MODELO TRANSCEND: presenta las posiciones que se consideran contrapuestas en dos ejes de coordenadas: en el vertical una de ellas y en el horizontal la otra, con una serie de matices en cada una de ellas.

ARBOL DE PROBLEMAS: sirve para identificar los síntomas que dan cuenta de un problema y para relacionarse estos con el análisis de sus causas inmediatas y sus causa profundas.

FLUJOGRAMA: busca identificar las relaciones de causa-efecto, ya sea partiendo de las frases seleccionadas o formulando directamente los elementos que los participantes consideran que están influyendo en un tema central que también habrá que identificar. Es una técnica apropiada para los talleres de devolución, porque con ellas es posible llegar a priorizar tres o cuatro temas por donde se puede empezar a trabajar y también se identifica a los actores responsables de buscar estrategias y soluciones de los mismos.

TÉCNICA DE LAS NUEVE CUESTIONES: son preguntas que se formulan a la hora de intervenir sobre la realidad y que ayudan a elaborar los apartados del plan de acción integral sustentable.

¿Qué? (naturaleza del proyecto)

¿Por qué? (fundamentación)

¿Para qué? (objetivos)

¿Para quién? (destinatarios)

¿Dónde? (localización)

¿Cómo? (metodología de acciones y evaluación)

¿Cuándo? (calendario)

¿Con qué? (recursos materiales, económicos, humanos)

¿Cuánto? (presupuesto)

MATRIZ REFLEXIVA: es una técnica útil para la construcción de propuestas que satisfagan al conjunto de acción más denso y extenso, esto es, al que aglutina a más realidades grupales con la mayor intensidad en torno a un proyecto común. Ayuda a definir la idea fuerza.

PONDERACIONES POR PUNTOS (METODO EASW): técnica apropiada para priorizar y para introducir algo de perspectiva al proceso que se está ejecutando. En el método EASW hay dos partes diferenciadas: una de análisis o de autodiagnóstico y otra de priorización de las líneas de trabajo a las que se debe dar mayor importancia

COHERENCIÓMETRO: ayuda hacer una evaluación continua de las acciones programadas. Para que las acciones mantengan una mínima coherencia con los objetivos de transformación y con la idea fuerza, es conveniente reflexionarlas a la vista de esos objetivos y de esa idea aglutinadora.

Anexo Nro. 4

Guía de Encuesta para el levantamiento de información dirigida a informantes estratégicos vinculados al Proceso Participativo del PDOT del Cantón Cuenca.

INFORMACION GENERAL

Nombre de la persona entrevistada:..... Sexo: F..... / M.....

Organización individual o colectiva:

Profesión:.....

CONOCIMIENTOS DE PARTICIPACION CIUDADANA Y HERRAMIENTAS QUE APLICA

¿Qué es la Participación Ciudadana?

.....
.....

¿Para qué planificar la participación ciudadana en los PDOT?

.....
.....

¿Cuáles son las posibles características perseguidas por la Participación Ciudadana?

Activa y responsable Horizontal, transparente, equitativa Garantiza el acceso a la información
Genera procesos de toma de decisiones Posibilita cambios Otro(s).....

¿Cuál fue el proceso de selección y elección de los delegados(as) ciudadanos al Consejo de Planificación Cantonal?

Selección:.....
.....

Elección:.....
.....

¿Cuáles son sus funciones actuales? Informativas Consultivas De propuesta

De debate De decisión

¿Los delegados(as) ciudadanos(as) del Consejo de Planificación Cantonal, han sido voceros de las demandas y necesidades colectivas de la ciudadanía Cuencana? Si No

¿Por qué ?.....
.....

CRITERIOS DE EVALUACION DEL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA
1. CRITERIOS SOBRE ¿QUIÉNES PARTICIPARON EN EL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA?

¿El proceso participativo del PDOT qué grado de apertura tuvo?

Abierto, toda la ciudadanía Mixto, sesiones abiertas y sesiones restringidas
Cerrado, restricción de los participantes por: Temática tratada Público destinatario Mecanismo utilizado

Respecto del criterio de selección de l@s participantes del proceso participativo del PDOT, ¿cree usted que estuvieron todos(as), quiénes faltaron y quiénes deberían ser incorporados para lograr una real participación?

.....
.....

¿Cuál debería ser el flujo entre los representantes y los representados para lograr la legitimidad de la participación ciudadana?.....

.....
.....

A su criterio, ¿la reglamentación de la Participación Ciudadana, ha revitalizado y mejorado las dinámicas de funcionamiento de la participación ciudadana en el desarrollo de los PDOT de los GAD?

.....
.....

Los espacios y mecanismos de participación ciudadana usados en el PDOT fueron los adecuados y oportunos.

Si No

¿Cuáles pensaría podrían usarse para el proceso de actualización del PDOT cantonal?

Espacios de P.C: Asambleas locales * Consejos barriales y/o parroquiales urbanos

* Presupuestos Participativos * Silla Vacía * Consejos ciudadanos (mesa temáticas o por territorios)

* Consejos locales de Planificación * Consejos Ciudadanos Sectoriales Consejos consultivos

Redes sociales Foros y comisiones Gabinetes Itinerantes Audiencias Públicas Cabildos Populares

Mecanismos de P.C: Control Social Observatorios Rendición de cuentas Consulta Ciudadana

Tele participación Talleres Referéndum Participación en medios de comunicación masivos

El liderazgo en los diferentes niveles político, técnico y ciudadano ¿cómo se articulan en los procesos de planificación de la Participación Ciudadana?.....

.....
.....
2. CRITERIOS RELACIONADOS SOBRE ¿QUÉ SE PARTICIPA?

A su criterio ¿en qué etapas del PDOT debe participar la ciudadanía?

.....
.....
Desde su experiencia ¿qué temas del PDOT fueron sometidos a participación durante la fase de elaboración y ejecución del plan?

3. CRITERIOS RELACIONADOS A ¿CÓMO SE PARTICIPÓ EN EL PROCESO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA?

Conoce usted, si dentro del PDOT hubo proceso de devolución de información, de haberla ¿cómo fue?

.....
.....
Desde su experiencia ¿cómo se desarrolló el PDOT, fue un proceso externo con participación ciudadana o un proceso interno elaborado por los técnicos?

.....
.....
¿Cómo devolver el diagnóstico para que no se quede en intercambio de información y pasen a ser elementos de creatividad social?

.....
.....
En el desarrollo del PDOT ¿Qué canales de comunicación e información se usaron?, ¿funcionaron? ¿Cómo cree que se podrían mejorar como le gustaría que le comuniquen e informen?

4. CRITERIOS RELACIONADOS CON LA COORDINACIÓN DEL PROCESO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA.

¿Desde su experiencia, cree que el PDOT del cantón Cuenca tuvo una aceptación política, técnica y social?, qué beneficios o debilidades implicó dicha aceptación?

.....
.....
¿Qué tipo de liderazgo tuvo el proceso participativo del PDOT, liderazgo político, técnico o ciudadano?

.....
.....
¿De qué tipo de liderazgo cree usted debe alimentarse el PDOT para efectivizar una activa participación ciudadana?

¿Cuáles son las dificultades o aciertos que tuvo la planificación del proceso participativo del PDOT de Cuenca?

.....
.....

Desde su experiencia ¿cree que los recursos previstos para el proceso participativo de los PDOT, están acorde a los presupuestos de los GAD?.....

.....
.....

Respecto del diseño del proceso participativo, ¿qué aspectos podrían mejorarse en torno al personal, materiales y logística?.....

.....
.....

5. CRITERIOS RELACIONADOS SOBRE LAS CONSECUENCIAS DEL PROCESO?

¿Cuál es su evaluación respecto de las necesidades planteadas por la ciudadanía en los resultados del Proceso Participativo del PDOT?

.....
.....

¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento a los resultados del PDOT?.....

.....
.....

¿Cómo funcionan y como cree que deben funcionar?.....

.....
.....

A su criterio, qué capacitación o formación necesitan los agentes político, técnico y ciudadano, para una efectiva P.C......

.....
.....

¿A su criterio cree que la incorporación de la Participación Ciudadana en los PDOT permite construir ciudadanía?

.....
.....

Qué temas cree usted podrían mejorar, que líneas de acción podría sugerir para lograr una efectiva P.C.?

.....
.....

Gracias por su colaboración

Anexo Nro. 5

Guía de entrevista semi-estructurada dirigida a informantes estratégicos vinculados al Proceso Participativo del PDOT del Cantón Cuenca.

INFORMACION GENERAL

Nombre de la persona entrevistada:..... Sexo: F..... / M.....

Organización individual o colectiva:

Profesión:.....

CONOCIMIENTOS DE PARTICIPACION CIUDADANA Y HERRAMIENTAS QUE APLICA

¿Qué es la Participación Ciudadana y por qué es importante incorporarla en el proceso del PDOT de Cuenca?

.....
.....

¿Por qué y para que planificar la participación ciudadana en los PDOT?

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

¿Qué características debe tener la Participación Ciudadana para que pueda incidir en el desarrollo local?

.....
.....

¿Cuál fue el proceso de selección y elección de los delegados(as) ciudadanos al Consejo de Planificación Cantonal?

.....
.....

¿Los delegados(as) ciudadanos(as) del Consejo de Planificación Cantonal, han sido voceros de las demandas y necesidades colectivas de la ciudadanía Cuencana?

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

CRITERIOS DE EVALUACION DEL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA

1. CRITERIOS SOBRE ¿QUIÉNES PARTICIPARON EN EL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA?

¿El proceso participativo del PDOT cómo fue y qué grado de apertura debería tener?

.....
.....

Respecto del criterio de selección de l@s participantes del proceso participativo del PDOT, ¿cree usted que estuvieron todos(as), quiénes faltaron y quiénes deberían ser incorporados para lograr una real participación?

.....
.....

¿Cuál debería ser el flujo entre los representantes y los representados para lograr la legitimidad de la participación ciudadana?.....

.....
.....

A su criterio, ¿la reglamentación de la Participación Ciudadana, ha revitalizado y mejorado las dinámicas de funcionamiento de la participación ciudadana en el desarrollo de los PDOT de los GAD?

.....
.....

Los espacios y mecanismos de participación ciudadana usados en el PDOT fueron los adecuados y oportunos.

.....
.....

¿Cuáles pensaría podrían usarse para el proceso de actualización del PDOT cantonal?

.....
.....

El liderazgo en los diferentes niveles político, técnico y ciudadano ¿cómo se articulan en los procesos de planificación de la Participación Ciudadana?.....

.....
.....

2. CRITERIOS RELACIONADOS SOBRE ¿QUÉ SE PARTICIPA?

A su criterio ¿dónde y en qué etapas del PDOT debe participar la ciudadanía?

.....
.....

Desde su experiencia ¿qué temas del PDOT fueron sometidos a participación durante la fase de elaboración y ejecución del plan?.....

.....

.....

3. CRITERIOS RELACIONADOS A ¿CÓMO SE PARTICIPÓ EN EL PROCESO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA?

Conoce usted, si dentro del PDOT hubo proceso de devolución de información, de haberla ¿cómo fue?

.....

.....

Desde su experiencia ¿cómo se desarrolló el PDOT, fue un proceso externo con participación ciudadana o un proceso interno elaborado por los técnicos?.....

.....

¿Cómo devolver el diagnóstico para que no se quede en intercambio de información y pasen a ser elementos de creatividad social?

.....

En el desarrollo del PDOT ¿Qué canales de comunicación e información se usaron?, ¿funcionaron? ¿Cómo cree que se podrían mejorar como le gustaría que le comuniquen e informen?.....

.....

.....

4. CRITERIOS RELACIONADOS CON LA COORDINACIÓN DEL PROCESO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA.

¿Desde su experiencia, cree que el PDOT del cantón Cuenca tuvo una aceptación política, técnica y social?.....

.....

¿Qué beneficios o debilidades implicó dicha aceptación?

.....

.....

¿Qué tipo de liderazgo tuvo el proceso participativo del PDOT, liderazgo político, técnico o ciudadano?

.....

.....

¿De qué tipo de liderazgo cree usted debe alimentarse el PDOT para efectivizar una activa participación ciudadana?.....

.....

.....

¿Cuáles son las dificultades o aciertos que tuvo la planificación del proceso participativo del PDOT de Cuenca?

.....

.....

Desde su experiencia ¿cree que los recursos previstos para el proceso participativo de los PDOT, están acorde a los presupuestos de los GAD?.....

.....

.....

Respecto del diseño del proceso participativo, ¿qué aspectos podrían mejorarse en torno al personal, materiales y logística?.....

.....

5. CRITERIOS RELACIONADOS SOBRE LAS CONSECUENCIAS DEL PROCESO?

¿Cuál es su evaluación respecto de las necesidades planteadas por la ciudadanía en los resultados del Proceso Participativo del PDOT?

.....

Conoce de algún mecanismo u órgano de seguimiento a los resultados del PDOT, ¿Cómo funciona o debería funcionar?.....

.....

A su criterio, qué capacitación o formación necesitan los agentes político, técnico y ciudadano, para una efectiva P.C......

.....

¿A su criterio cree que la incorporación de la Participación Ciudadana en los PDOT permite construir ciudadanía?.....

.....

Qué temas cree usted podrían mejorar, que líneas de acción podría sugerir para lograr una efectiva P.C.?.....

.....

Gracias por su colaboración

Anexo A

Descripción de reuniones
realizadas en los GAD
parroquiales para el PDOT
del cantón Cuenca.

N° REUNIONES EN LAS JUNTAS PARROQUIALES PARA LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA					
PARROQUIA	N° talleres	EVENTO	Participantes		
			Hombres	Mujeres	Total
Baños	1	Conformación de CPDP	40	25	65
	1	Coordinación para levantar información	4	2	6
	5	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	16	8	24
	7	Reuniones para levantar información primaria	70	49	119
	1	Devolución información	15	17	32
Chaucha	1	Conformación de CPDP	45	24	69
	1	Conformación comisiones y cronograma para levantar información	7	4	11
	4	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT- construcción de sociograma	15	8	23
	9	Reuniones para aplicar encuestas, matrices, grupos focales , entrevistas	80	50	130
	3	Reuniones para devolución de la información primaria	75	20	95
Checa	1	Conformación de CPDP	43	31	74
	4	Coordinación para levantar información	20	10	30
	3	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	12	6	18
	16	Reuniones para levantar información primaria	120	56	176
	3	Devolución información	20	46	66
Chiquintad	1	Conformación de CPDP	27	37	64
	2	Coordinación para levantar información	4	3	7
	1	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	2	1	3
	2	Reuniones para levantar información primaria	10	7	17
	2	Devolución información	14	9	23
Cumbe	2	Conformación de CPDP	87	64	151
	4	Coordinación para levantar información	24	12	36
	5	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	14	12	26

	15	Reuniones para levantar información primaria	90	82	172
	5	Devolución información	20	48	68
El Valle	1	Conformación de CPDP	178	96	274
	6	Coordinación para levantar información	38	29	67
	6	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	25	19	44
	40	Reuniones para levantar información primaria	240	120	360
	5	Devolución información	85	71	156
Llacao	1	Conformación de CPDP	58	41	99
	2	Coordinación para levantar información	21	7	28
	3	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	12	8	20
	12	Reuniones para levantar información primaria	80	41	121
	3	Devolución información	20	17	37
Molleturo	1	Conformación de CPDP	98	74	172
	1	Coordinación para levantar información	4	3	7
	2	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	5	2	7
	10	Reuniones para levantar información primaria	92	30	122
	3	Devolución información	55	29	84
Nulti	1	Conformación de CPDP	49	12	61
	5	reuniones por tema de límites con diversos actores	90	78	168
	1	Coordinación para levantar información	12	7	19
	6	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	18	6	24
	12	Reuniones para levantar información primaria	55	36	91
	3	Devolución información	29	18	47
	Octavio Cordero Palacios	2	Conformación de CPDP	48	26
5		Coordinación para levantar información	47	27	74
3		Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	17	9	26
18		Reuniones para levantar información primaria	79	21	100
5		Devolución información	26	14	40
Paccha	1	Conformación de CPDP	35	12	47
	3	reuniones por tema de límites con diversos actores	25	12	37
	2	Coordinación para levantar información	8	2	10
	3	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	23	15	38
	8	Reuniones para levantar información primaria	36	12	48
	3	Devolución información	10	8	18
Quingeo	1	Conformación de CPDP	34	16	50
	3	Coordinación para levantar información	29	7	36
	4	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	37	9	46
	20	Reuniones para levantar información primaria	89	74	163
	5	Devolución información	87	14	101
Ricaurte	1	Conformación de CPDP	45	23	68
	2	Coordinación para levantar información	12	3	15
	2	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	29	8	37

	12	Reuniones para levantar información primaria	45	21	66
	3	Devolución información	18	8	26
Santa Ana	1	Conformación de CPDP	85	21	106
	2	Coordinación para levantar información	18	9	27
	4	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	35	4	39
	18	Reuniones para levantar información primaria	102	49	151
	5	Devolución información	78	44	122
San Joaquin	1	Conformación de CPDP	72	12	84
	2	Coordinación para levantar información	15	8	23
	5	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	45	14	59
	16	Reuniones para levantar información primaria	82	40	122
	4	Devolución información	73	21	94
Sayausi	1	Conformación de CPDP	46	21	67
	2	Coordinación para levantar información	20	9	29
	4	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	22	10	32
	18	Reuniones para levantar información primaria	74	29	103
	5	Devolución información	76	29	105
Sidcay	1	Conformación de CPDP	23	8	31
	2	Coordinación para levantar información	10	4	14
	2	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	5	3	8
	12	Reuniones para levantar información primaria	29	19	48
	3	Devolución información	46	18	64
Sinincay	1	Conformación de CPDP	69	24	93
	2	Coordinación para levantar información	20	9	29
	2	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	10	9	19
	14	Reuniones para levantar información primaria	49	26	75
	4	Devolución información	59	38	97
Tarqui	1	Conformación de CPDP	89	44	133
	2	Coordinación para levantar información	18	12	30
	4	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	30	19	49
	25	Reuniones para levantar información primaria solo el componte social	79	56	135
Turi	1	Conformación de CPDP	55	43	98
	2	Coordinación para levantar información	12	7	19
	2	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	39	18	57
	18	Reuniones para levantar información primaria	65	31	96
	4	Devolución información	38	28	66
Victoria del Portete	1	Conformación de CPDP	25	13	38
	2	Coordinación para levantar información	6	3	9
	2	Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	19	4	23
	15	Reuniones para levantar información primaria	85	62	147
			TOTAL	4640	2534

Total reuniones	539
Total participantes	7174
Hombres	4640
Mujeres	2534

Talleres comunitarios en las 21 Juntas Parroquiales para construir los diagnósticos sectoriales.			
Evento	ACTORES		
	Hombres	Mujeres	Total
Conformación de CPDP	1251	667	1918
Coordinación para levantar información	349	177	526
Reuniones de seguimiento al proceso PDOT	430	192	622
Reuniones para levantar información primaria	1651	911	2562
Devolución información	844	497	1341
Reuniones por tema de límites con diversos actores	115	90	205
Media	773	422	1195