UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

TESIS DE DOCTORADO

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL ECUATORIANA. CASO DE ESTUDIO CANTÓN CUENCA

DOCTORADO EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Arq. Natalia Elizabeth Pacurucu Cáceres

Directora: Ph.D. Melina Guardamagna

Codirector: Ph.D. Villie Morocho

Mendoza, 2023

UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

TESIS DE DOCTORADO

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL ECUATORIANA. CASO DE ESTUDIO CANTÓN CUENCA

DOCTORADO EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Arq. Natalia Elizabeth Pacurucu Cáceres

Directora: Ph.D. Melina Guardamagna

Codirector: Ph.D. Villie Morocho

Mendoza, 2023

RESUMEN:

La presente tesis doctoral investiga el papel que juegan las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación en los procesos de participación pública en la ordenación territorial, con énfasis en la implementación de un Sistema de Información Geográfica de Participación Pública (SIGPP) en el contexto cantonal en Ecuador. El objetivo principal de esta investigación es analizar cómo estas herramientas pueden mejorar los procesos de participación pública en la planificación del uso del suelo, para lo cual se ofrecen directrices para su uso.

En este estudio se realiza el análisis de varios SIGPP y se implementa una aplicación móvil diseñada para recopilar datos relacionados al uso del suelo y otros ejes de la planificación territorial y se pone a prueba en tres parroquias rurales del cantón Cuenca. El sistema ha sido evaluado para valorar su efectividad y la respuesta de la población frente al mismo.

Los resultados obtenidos demuestran que la implementación de este tipo de herramientas tecnológicas efectivamente fomenta la participación activa de la comunidad en la ordenación territorial contribuyendo a una toma de decisiones más inclusiva y equitativa. Además, estos sistemas permiten la actualización más ágil de la cartografía lo que los convierte en un recurso valioso para la planificación territorial.

Sin embargo, la investigación también identifica limitaciones importantes que deben superarse para maximizar el impacto de estas tecnologías en la participación pública en la ordenación territorial. Particularmente, se destaca que la falta de familiaridad de la población con la ordenación territorial, el uso de mapas, el uso de la tecnología y la accesibilidad a Internet, que representan desafíos significativos para la inclusión de los diversos grupos en los procesos participativos.

En conclusión, este trabajo ofrece una visión general y fundamentada sobre el papel transformador de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, específicamente a través de los SIGPP en los procesos de ordenamiento territorial en el contexto ecuatoriano.

Palabras claves: ordenamiento territorial, participación pública, PDOT, SIGPP, usos de suelo.

ABSTRACT:

This doctoral thesis investigates the role played by New Information and Communication Technologies in public participation processes in territorial planning, with an emphasis on the implementation of a Public Participation Geographic Information System (PPGIS) in the cantonal context of Ecuador. The main objective of this research is to analyze how these tools can enhance public participation in land use planning, for which implementation guidelines are provided.

This study includes an analysis of various PPGIS, of which a mobile application was developed and used in three rural parishes in the canton of Cuenca. The application was designed to collect data related to land use and other aspects of territorial planning, which was then evaluated to assess its overall effectiveness, as well as the population's response to it.

The results of the study show that the implementation of these types of technological tools effectively promote active community participation in territorial planning, contributing to a more inclusive and equitable decision-making process. Additionally, these systems facilitate easier cartography updates, making them a valuable resource for territorial planning.

However, this research also identifies significant limitations that must be addressed to fully maximize the use of these technologies in territorial planning through public participation. Said limitations particularly highlight the public´s lack of familiarity with territorial planning, the use of maps, the use of technology, and internet accessibility, which, in turn, represents a significant challenge for the inclusion of diverse groups in participatory processes.

In conclusion, this work is a comprehensive overview of the transformative role of New Information and Communication Technologies, specifically using PPGIS, in territorial planning processes in the Republic of Ecuador.

Keywords: land management, public participation, land use plan, PPGIS, land use

AGRADECIMIENTO

A la Universidad de Cuenca y a la Universidad Nacional del cuyo por permitir desarrollar los proyectos de investigación de los cuales formaron parte esta tesis doctoral.

A mi directora Melina Gurdamagna por aceptar tutorarme y guiarme en todo el proceso.

A mi codirector y amigo Villie Morocho por creer en mis propuestas y darme la oportunidad de investigar y guiarme en el desarrollo del trabajo.

A mis compañeros Charito Achig, Fabián Santander, Boris Orellana, por el apoyo y la motivación constante.

A mis alumnos que colaboraron con el levantamiento de los datos y la puesta a prueba de la aplicación.

A mis exalumnas y ahora colegas Gabriela Maldonado, Diana Orellana y Gabriela Guillén por el apoyo en la investigación.

DEDICATORIA

A mis cuatro ángeles que desde el cielo me cuidan: Mami, sin ti no estaría en donde estoy. Papi, gracias por quererme siempre. Pepo y Libi, gracias por hacer más feliz mi vida.

A mis amados hijos Camilo José y Julián David, que son el motor y la razón de mi vida.

A todas las mujeres que día a día luchan por sus sueños.

Índice

RESUMEN: 1

ABSTRACT: 2

AGRADECIMIENTO 3

DEDICATORIA 4

Índice 5

Índice de Tablas 10

Índice de Figuras 12

NÓMINA DE ABREVIATURAS 17

INTRODUCCIÓN GENERAL 18

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN 20

JUSTIFICACIÓN 20

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN 21

- PROBLEMA CENTRAL 25
- HIPÓTESIS DEL TRABAJO 26

OBJETIVOS 26

METODOLOGÍA 27

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DEL USO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA (SIGPP) 36

1.1. El uso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) en la ordenación territorial 36

1.2. De los SIG a los SIG de Participación Pública 39

1.3. Los SIGPP como alternativa para la participación pública en la Ordenación Territorial 42

1.4. Aproximación del uso de los SIGPP en América Latina y Ecuador 55

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO 59

2.1. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 59

2.2. Ciudadanía y Participación Ciudadana en el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 63

2.3. Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) 72

2.4. Los Sistemas de Información Geográfica para Participación Pública..... 76

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE LOS ACTUALES PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ECUADOR..... 85

3.1. La Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial en Ecuador..... 85

3.2. La participación ciudadana en la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial en Ecuador..... 89

3.3. Marco legal de la participación ciudadana en el Ordenamiento Territorial en Ecuador .. 94

3.4. Instrumentos para la regulación de la participación ciudadana en el Ordenamiento Territorial en Ecuador. 100

3.4.1. Mecanismos de la participación ciudadana en el Ordenamiento Territorial en Ecuador. 101

3.5. La participación ciudadana en la construcción de la Agenda Zonal 6 104

3.5.1. Análisis de la Agenda Zonal 6 107

3.6. Visión de la participación ciudadana en los GAD Cantonales de la Zona 6 110

3.6.1. Modelos de Participación Ciudadana 111

3.6.2. Estructura orgánica funcional de los GAD para promover la participación ciudadana 113

3.6.3. Instancias de Participación Ciudadana en los procesos de Ordenación Territorial. 114

3.6.4. Procesos de participación ciudadana en la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal de Cuenca 116

3.6.5. Definición de actores y su participación en los procesos de ordenamiento territorial 117

3.6.6. Metodologías y mecanismos usados para la participación ciudadana en los procesos de Ordenación Territorial 119

3.6.7. Incorporación del conocimiento local obtenido en los procesos participativos para el Ordenamiento Territorial 120

3.6.8. Metodología para la determinación de uso de suelo en los planes de ordenamiento de los cantones entrevistados 122

3.6.9. Criterios que usan los GAD para evaluar los procesos de participación ciudadana 122

3.6.10. Inconvenientes-obstáculos y ventajas de los GAD cantonales en los procesos de Participación Ciudadana 123

3.7. Definición de la zona de estudio: Cantón Cuenca 125

3.7.1. Ubicación geográfica del Cantón Cuenca 125

3.7.2. Breve reseña histórica 126

3.7.3. Análisis de los procesos de participación ciudadana en la formulación de los PDOT del cantón Cuenca 127

3.7.4. Perspectiva de población sobre la participación en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial 146

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LOS SIGPP EXISTENTES A NIVEL INTERNACIONAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL 159

4.1. Análisis de los Sistemas de Información Geográfica para Participación Pública a nivel internacional relacionados con la Ordenación Territorial 159

4.1.1. Caso 1. Plataforma PinStreet. 162

4.1.2. Caso 2. Encuesta SoftGIS en Finlandia y Geocuestionario en Polonia 169

4.1.3. Caso 3. Maptionnaire 177

4.1.4. Caso 4. Sistema de información geográfica de participación pública (SIGPP) como método para la adquisición activa de datos de viaje con el uso de Maptionnaire 186

4.2. Análisis comparativo entre herramientas SIGPP seleccionadas 199

4.3. Determinación de ventajas y desventajas respecto a su funcionamiento y uso para promover la participación ciudadana y la recuperación de la información local en la planificación del suelo en Ecuador. 201

CAPÍTULO 5. DETERMINACIÓN DE UN MÉTODO DE GENERACIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN CARTOGRÁFICA A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA COMO INSUMO PARA LA PLANIFICACIÓN DEL USO DEL SUELO EN ECUADOR 205

5.1. Determinación de las variables que inciden en la zonificación de los usos del suelo en los planes de ordenamiento cantonales 205

5.2. Método propuesto para la recolección de datos para la conformación de mapas de uso del suelo a través de participación pública 211

5.3. Implementación y testado del método en un SIGPP de prueba 214

5.4. Generación de la zonificación del uso de suelo con el uso de los datos recopilados por la población a través del método propuesto 216

CAPÍTULO 6: PUESTA A PRUEBA DEL INSTRUMENTO PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESO DE O.T. 218

6.1. Puesta a prueba del SIGPP en el cantón Cuenca 218

6.2. Comparación con los mapas de zonificación del suelo del PDOT 2020 del cantón Cuenca con los generados con los datos del SIGPP 231

6.2.1. Propuesta de zonificación del suelo del cantón Cuenca en el PDOT 2020 231

6.2.2. Propuesta de zonificación del suelo con los datos recopilados por la App PPGIS UCuenca 235

6.2.3. Comparación de las propuestas 239

6.3. Percepción de la población frente al uso del sistema y el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. 240

6.4. Limitaciones y potencialidades del uso del SIGPP para la recolección de datos como apoyo en la conformación de mapas de uso del suelo a través de participación pública 245

6.5. Directrices para el uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación en los procesos de participación pública considerando los Sistemas de Información Geográfica para la Participación Pública (SIGPP) como herramienta de apoyo 247

6.5.1. Directrices para el uso de los Sistemas de Información Geográfica para la Participación Pública (SIGPP) como herramienta de apoyo en el ordenamiento territorial 249

CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 253

7.1. Conclusiones de los Antecedentes del uso de los Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública (SIGPP) 253

7.2. Conclusiones del análisis de los actuales procesos de participación ciudadana en el ordenamiento territorial en Ecuador 255

7.3. Conclusiones del análisis de los SIGPP existentes a nivel internacional en el ordenamiento territorial 257

7.4. Conclusiones del método de generación y análisis de información cartográfica a través de la participación pública como insumos para la planificación del uso del suelo 258

7.5. Conclusiones de la puesta a prueba del instrumento para fomentar la participación ciudadana en los procesos de O.T 260

7.6. Conclusiones globales 262

7.6. Nuevas líneas de investigación 264

Referencias Bibliográficas 265

ANEXOS 283

Índice de Tablas

Tabla 1. Revisión bibliográfica para la construcción del estado del arte 30

Tabla 1. 1. Características de los SIGPP. 45
Tabla 1. 2. Compilación de SIGPP a partir del año 2000 al 2022 a nivel de Estados Unidos y Europa. 48
Tabla 1. 3. Compilación de SIGPP en América Latina. 57

Tabla 2. 1. Niveles de participación ciudadana a través de la tecnología. 71
Tabla 2. 2. Conceptualización de las NTIC. 73

Tabla 3. 1. Eventos participativos para la elaboración de la agenda zonal 6. 109
Tabla 3. 2. Variables para el análisis de la participación ciudadana dentro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. 110
Tabla 3. 3. Incorporación del conocimiento local en los procesos de planeamiento territorial. 121
Tabla 3. 4. Síntesis de problemas encontrados en base a las entrevistas realizadas a actores políticos, técnicos y sociales del cantón Cuenca. 145

Tabla 4. 1. Compilación de SIGPP a partir del año 2017 a 2022. 159
Tabla 4. 2. Información básica de los proyectos piloto de MPP. 164
Tabla 4. 3. Criterios de evaluación para MPP. 166
Tabla 4. 4. Análisis de evaluación de proyectos piloto del MPP. 167
Tabla 4. 5. Casos entrevistados 173
Tabla 4. 6. Escala geográfica de los casos de planificación utilizando la metodología SIGPP. 180
Tabla 4. 7. Tema del proyecto entre los casos de planificación utilizando metodología SIGPP 180
Tabla 4. 8. Fases de planificación donde se ha utilizado metodología SIGPP 181
Tabla 4. 9. Matriz comparativa de herramientas SIGPP analizadas en los casos de estudio. ... 199
Tabla 4. 10. Matriz de ventajas y desventajas de las herramientas SIGPP. 201

Tabla 5. 1. Variables para la zonificación de usos de suelo en los planes de ordenamiento cantonal en el Ecuador clasificadas de acuerdo con el esquema FAO. 207
Tabla 5. 2. Variables para la zonificación de usos de suelo que proviene directamente del gobierno local. 210
Tabla 5. 3. Variables para la zonificación de usos de suelo que puede registrar la población a través de la participación ciudadana. 210
Tabla 5. 4. Ejes de planificación de acuerdo con la metodología de la SENPLADES para la elaboración del diagnóstico para los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). 213

Tabla 6. 1. Criterios de selección por parroquias del Cantón Cuenca. 218
Tabla 6. 2. Matriz FODA del SIGPP para la recolección de datos como apoyo en la conformación de mapas de uso del suelo a través de participación pública. 246
Tabla 6. 3. Valoración de la matriz FODA. 248

Índice de Figuras

Figura 1. Proceso metodológico 28

Figura 1. 1. Virtual Slaithwaite 47
Figura 1. 2. Foro Cartográfico SIXOT. 47

Figura 2. 1. La escalera de participación de Arnstein. 69
Figura 2. 2. Escalera de e-participación (Kingston, 2002). 70
Figura 2. 3. Escalera de e-participación (HudsonSmith et al., 2002 after Kingston, 2002). 70
Figura 2. 4. Niveles de participación ciudadana a través del uso de las TIC. 72

Figura 3. 1. Zona de planificación 6-Austro. 105
Figura 3. 2. Cantones de la Zona de Planificación 6 que contestaron la entrevista. 111
Figura 3. 3. Modelos adoptados de participación ciudadana en los procesos de Ordenación Territorial. 112
Figura 3. 4. Modelos de participación ciudadana en los cantones de la Zona 6. 112
Figura 3. 5. Dependencias dentro de los GAD que promueven la participación ciudadana. 114
Figura 3.6. Recuento de instancias que promueven la participación ciudadana en los procesos de ordenación territorial. 115
Figura 3.7. Instancias de participación ciudadana que usan los cantones en los procesos de participación ciudadana en la Ordenación Territorial. 116
Figura 3. 8. Fases de elaboración de los PD y OT en las que existió Participación Ciudadana. 117
Figura 3. 9. Actores considerados en los procesos de Participación Ciudadana. 118
Figura 3. 10. Mecanismos de Participación Ciudadana. 120
Figura 3. 11. Criterios considerados en los diferentes cantones para evaluar los procesos de participación ciudadana. 123
Figura 3. 12. Ubicación del Cantón Cuenca. 126
Figura 3. 13. Participación ciudadana en las fases de la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. 129
Figura 3. 14. Modelo de construcción participativo de políticas públicas aplicado en la formulación del PDOT de Cuenca. 132

Figura 3. 15. Subsistemas del Sistema de Participación Ciudadana. 134
Figura 3. 16. Problemas detectados en base a la percepción de actores políticos y técnicos.... 142
Figura 3. 17. Problemas detectados en base a la percepción de actores sociales. 145
Figura 3.18. Limitantes de la implementación o el uso de las tecnologías para promover la participación ciudadana como las redes sociales, foros virtuales, plataforma de manejo de mapas para la planificación territorial. 148
Figura 3. 19. Formas de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno para atender las necesidades de planificación del cantón..... 149
Figura 3. 20. Criterios que conoce respecto de la participación ciudadana como derecho establecido en la Constitución de la República del Ecuador. 150
Figura 3. 21. Aspectos que motivaron a la población a participar en la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial..... 151
Figura 3. 22. Aspectos que le impidieron a la población participar en la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial..... 151
Figura 3. 23. Estrategias que el Municipio de Cuenca implementó para incorporar un proceso sostenido de participación ciudadana para la planificación del cantón Cuenca. 152
Figura 3. 24. Razones por las que la población cree que es importante que se realice un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para el cantón Cuenca. 153
Figura 3. 25. Impedimentos de la población para participar en los procesos de planificación territorial cantonal. 153
Figura 3. 26. Impedimentos de la población para participar en los procesos de planificación territorial parroquial. 154
Figura 3. 27. Aceptación del uso de tecnologías para promover la participación en los procesos de planificación territorial. 155
Figura 3. 28. Dificultades ante el uso de mapas como forma de comunicación gráfica para transmitir información geográfica para la toma de decisiones de los planes de ordenación territorial..... 155
Figura 3. 29. Limitantes de la implementación o el uso de las tecnologías para promover la participación ciudadana como las redes sociales, foros virtuales, plataforma de manejo de mapas para la planificación territorial. 156
Figura 3. 30. Ventajas en el uso de tecnologías para entender el territorio a través de mapas en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. 157

Figura 3. 31. Desventajas en el uso de tecnologías para entender el territorio a través de mapas en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. 157
Figura 3. 32. Formas de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno local para atender las necesidades de planificación del cantón Cuenca. 158

Figura 4. 1. Interfaz móvil de la plataforma PinStreet. 163
Figura 4. 2. Plataforma de datos de PinStreet. 163
Figura 4. 3. Marco de evaluación de MPP generado mediante la integración de criterios de evaluación tradicionales y estrategias AARRR. 165
Figura 4. 4. Diagrama que ilustra los constructos y aspectos de la Teoría de Estructuración Adaptativa Mejorada. 171
Figura 4. 5. Encuesta SIGPP de la fase de planificación detallada estatutaria de la ciudad de Estocolmo. 178
Figura 4. 6. Delimitación de la ciudad de Glasgow. 187
Figura 4. 7. Captura de pantalla de la sección de viaje AT. Las instrucciones aclaran los detalles del viaje, teniendo en cuenta cuestiones de privacidad. 189
Figura 4. 8. Captura de pantalla del proceso de esbozo de viaje. 190
Figura 4. 9. Muestra de rutas dibujadas por los participantes. 191
Figura 4. 10. Procedimiento de emparejamiento de mapas. 191
Figura 4. 11. Mapa de calor de viajes de Strava en Glasgow. 192
Figura 4. 12. Intensidad de viajes de Strava en Glasgow. 193
Figura 4. 13. Datos no procesados recopilados por la encuesta del SIGPP. 194
Figura 4. 14. Mapa de calor de viajes de Strava en Glasgo. 194
Figura 4. 15. Ventajas de la utilización de herramientas SIGPP para promover la participación ciudadana. 204

Figura 5. 1. Fases propuestas por la FAO para el desarrollo de un plan de usos de suelo. 206
Figura 5. 2. Fases propuestas por la FAO para el desarrollo de un plan de usos de suelo. 212
Figura 5. 3. Esquema funcional entre la APP móvil y la Plataforma IDE UCuenca. 214
Figura 5. 4. Capturas de la APP móvil. 215
Figura 5. 5. Esquema de conformación de las unidades ambientales y categorías de ordenación. 216

Figura 5. 6. Esquema para la zonificación de la asignación de usos de suelo con el uso de datos recopilados por el SIGPP. 217

Figura 6. 1. Ubicación de las parroquias seleccionadas para la puesta a prueba del SIGPP en el cantón Cuenca. 221
Figura 6. 2. Visualización de los puntos registrados en el visor de la IDE UCuenca. 222
Figura 6. 3. Visualización de un ejemplo de un punto registrado como necesidad en el visor de la IDE UCuenca. 222
Figura 6. 4. Mapa de calor de puntos levantados por la población como necesidad o problema. 223
Figura 6. 5. Reporte de actividades humanas, uso de suelo actual y propuesto a través de la App móvil. 224
Figura 6. 6. Reporte de actividades tipo de uso actual. 226
Figura 6. 7. Reporte de actividades, uso de suelo propuesto. 226
Figura 6. 8. Reporte de necesidades por eje de planificación. 227
Figura 6. 9. Reporte de necesidades por eje de planificación Patrimonio cultural o natural. ... 227
Figura 6. 10. Reporte de necesidades por eje de planificación Económico. 228
Figura 6. 11. Reporte de necesidades por eje de planificación Equipamiento. 228
Figura 6. 12. Reporte de necesidades por eje de planificación Infraestructura. 229
Figura 6. 13. Reporte de necesidades por eje de planificación Medio Físico. 229
Figura 6. 14. Reporte de necesidades por eje de planificación Uso y Ocupación del suelo. 230
Figura 6. 15. Reporte de necesidades por eje de planificación Vialidad y Transporte. 230
Figura 6. 16. Clasificación del suelo del PDOT 2022. 232
Figura 6. 17. Niveles de uso y subclasificación del suelo del PDOT 2022. 233
Figura 6. 18. Asignación de usos generales a nivel del cantón Cuenca- PDOT 2022. 234
Figura 6. 19. Asignación de usos generales a nivel del cantón Cuenca- PDOT 2022. 235
Figura 6. 20. Mapa de categorías de. 237
Figura 6. 21. Mapa de categorías 238
Figura 6. 22. Porcentaje de los encuestados que está dispuesto a usar la App PPGIS UCuenca más a menudo. 240
Figura 6. 23. Porcentaje de los encuestados que contestaron a cerca de la complejidad de uso de la aplicación. 241

Figura 6. 24. Porcentaje de los encuestados que contestaron a cerca de la facilidad de uso de la aplicación. 241
Figura 6. 25. Porcentaje de los encuestados que contestaron a cerca de necesitar un apoyo técnico para usar la App. 242
Figura 6. 26. Porcentaje de los encuestados que contestaron acerca del funcionamiento de la aplicación. 242
Figura 6. 27. Porcentaje de los encuestados que contestaron acerca de la existencia de irregularidades en la App. 243
Figura 6. 28. Porcentaje de los encuestados que contestaron si la población puede aprender a usar rápidamente la App. 243
Figura 6. 29. Porcentaje de los encuestados que contestaron si se requiere de mucho tiempo para usar la aplicación. 244
Figura 6. 30. Porcentaje de los encuestados que contestaron sí es seguro usar la App. 244
Figura 6. 31. Porcentaje de los encuestados que contestaron sobre la necesidad de aprender cosas relacionada al tema antes de usar la App. 245
Figura 6. 32. Porcentaje de los encuestados que contestaron que la App permite la participación de la población en los procesos de planificación territorial. 245

NÓMINA DE ABREVIATURAS

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

IDE: Infraestructura de Datos Espaciales

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado

NTIC: Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación

PDOT: Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

PPGIS: Public Participation Geographic Information System

PUGS: Plan de Uso y Gestión del Suelo

SIG: Sistema de Información Geográfica

SIGPP: Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

INTRODUCCIÓN GENERAL

Los planes de ordenamiento territorial son una construcción social de la política pública que deben promover y garantizar el involucramiento de actores sociales, no solamente como un requerimiento tecnológico o una función del gobierno para ordenar los intereses sociales. Es así, que la participación pública debe ser entendida como un derecho ciudadano dentro de la formulación de las políticas sin eludir las fases del debate, negociación, aprobación y ejecución.

Luego de un análisis de los procesos de participación pública desarrollado en esta investigación, se identifica que dichos procesos dentro de la ordenación territorial en Ecuador por lo general carecen de herramientas que integren el conocimiento científico y los saberes de la población, a riesgo de no lograr una construcción y gestión integral de los Planes de Ordenamiento Territorial, dificultando la armonización de los intereses territoriales con las estrategias de desarrollo en las diferentes escalas y niveles de gobierno.

La presente tesis mide los resultados del uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) en los procesos de participación pública. Se estudia las limitaciones y ventajas de estos sistemas y se propone el uso de los Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública (SIGPP) para la recolección de datos que permitan mejorar la planificación del uso del suelo en el cantón Cuenca, Ecuador.

El objetivo final será identificar los aspectos y directrices a tener en cuenta a la hora de aprovechar el potencial de las NTIC y proponer un método más adecuado para facilitar los procesos de participación pública, de manera que sean más efectivos, representativos, equitativos y superen la brecha digital.

Para ello se analizan los Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública como una tecnología para el fortalecimiento de la participación pública, valorando el conocimiento empírico de la población, de manera que constituya un insumo clave para la planificación y toma de decisiones. En este sentido el proyecto se perfila como una investigación de corte exploratoria-descriptiva, en la que se pone a prueba los procesos de participación ciudadana en el marco de la utilización de un SIGPP.

El trabajo se ha estructurado en siete capítulos: una Introducción, el Diseño de la investigación donde se describe la justificación, planteamiento del problema, la descripción de los objetivos, la

metodología. El capítulo 1, abarca los antecedentes de la investigación. El capítulo 2, compone el marco teórico del trabajo. En el capítulo 3, se realiza un análisis de los actuales procesos de participación ciudadana en Ecuador. En el capítulo 4, se analizan los Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública a nivel internacional y local y se selecciona cuatro casos de estudio que han servido para definir la propuesta de este trabajo. El capítulo 5, se determina un método de recolección de datos para la generación de información cartográfica por medio del uso de un SIGPP. En el capítulo 6, se realiza el análisis de la puesta a prueba de la herramienta, la comparación con la planificación actual del cantón de Cuenca y se proponen las directrices para la implementación de este tipo de herramientas. Finalmente, en el último capítulo se exponen las conclusiones por cada uno de los capítulos elaborados y unas globales de toda la tesis doctoral.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

JUSTIFICACIÓN

Sin duda, esta es la era de la sociedad de la información y el conocimiento, en la actualidad se dispone de información, conocimientos y medios de comunicación cada vez mayores, que crecen a una velocidad acelerada. Pero también está presente la exclusión frente a los medios de comunicación, a la información y a los conocimientos especializados que siguen siendo una limitación fundamental, especialmente en los países en desarrollo (Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, 2005).

En este contexto, las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación se presentan como una herramienta que facilita el aprendizaje, el acceso a la información, la transferencia de conocimiento, el análisis de los datos, entre otros, a través de mecanismos acorde a los tiempos y cambios culturales, permitiendo la estructuración de dispositivos capaces de perfeccionar las relaciones sociales, políticas y públicas entre los sujetos (Contreras Guzman, 2017).

En el marco de la Ordenación Territorial, la información se presenta como un elemento clave para el desarrollo de los territorios y por ende de la planificación y la toma de decisiones. Además, al ser entendida como un constructo social, la participación de la población en la generación y gestión de los instrumentos de ordenación territorial es de vital importancia, debido a que no son meramente sujetos de contemplación, sino verdaderos portadores de conocimiento empírico del territorio.

Una de las alternativas para involucrar a la población en este proceso es a través del uso de las TIC, que promueven el compromiso de los ciudadanos en la adopción de decisiones y por lo tanto favorecen la democracia representativa, consolidando la denominada Cyber-Democracia (Estevez & Janowski, 2014) y en consecuencia fomentando la instauración del Gobierno Abierto (e-Gobierno) para alcanzar un modelo más transparente, honesto y eficaz (Ford, 2014).

El rápido desarrollo de las nuevas TIC en las últimas dos décadas ha disminuido considerablemente el costo de producción de la información. La tecnología Web ha demostrado ser una herramienta de gran utilidad para dar acceso público a la información y a los datos resultantes de investigaciones que hasta ahora sólo estaban disponibles para ciertos sectores privilegiados de la población (Zambrano, 2011).

Como nueva herramienta se propone la implementación de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) en Internet que extienden la capacidad de la web a los datos y problemas geográficos. Así, las soluciones SIG-Web proporcionan un medio eficiente y de bajo coste para la distribución de productos cartográficos a los usuarios (Tripathi, 2004). Así mismo, los SIG empleados en la Participación Pública (SIGPP), han demostrado a nivel internacional ser de gran utilidad al momento de incentivar y fortalecer los procesos de participación ciudadana (Brown, G., et. al, 2014a).

Sin embargo, debido a la brecha digital, el acceso a este tipo de herramientas es restringido sobre todo a las poblaciones de escasos recursos económicos o con analfabetismo digital. Lo que debe evaluarse es el papel, si lo hay, que tienen las nuevas TIC en el fomento de una mayor participación en la esfera pública de aquellos que, hasta ahora, no habían podido hacerlo (Zambrano, 2011). Además, varios estudios han demostrado que el uso de los SIGPP, se presenta como una buena alternativa para mejorar los procesos de participación pública, pues recopilan datos de una gran cantidad de grupos de usuarios; recogen opiniones transparentes debido al anonimato; permiten mapear interacciones, comentar y transmitir contenido en redes sociales; pueden alcanzar grupos de población que usualmente no son tomados en cuenta en los procesos de participación como jóvenes y niños, entre otras ventajas.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Ecuador es un territorio joven en el que la ordenación territorial es un proceso de reciente aplicación, específicamente desde el año 2007 en el que se formula el primer Plan Nacional del Buen Vivir y se afianza con las competencias establecidas en la Constitución 2008 y posteriormente con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), estableciendo que es competencia de los gobiernos municipales "Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural" (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 208).

Con esta base legal los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) cantonales iniciaron sus procesos de planificación elaborando los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) que debían ser concluidos hasta diciembre del año 2011. Sin embargo, hasta noviembre

de 2012, 183 de los 221 cantones poseían un PDOT aprobado (SENPLADES, 2013), es decir que el 80% de los cantones elaboraron sus planes casi tres años después de vigencia de la normativa legal, lo cual no significa que la construcción de esos planes se realizó en ese período y que, el proceso respondió a esa necesidad de ordenamiento del territorio.

La Constitución Política del Ecuador del año 2008, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social de 2010, establecen la participación ciudadana como principio del proceso de planificación y derecho de ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva. No obstante, en la realidad, la elaboración de los PDOT ha convertido a la participación ciudadana básicamente en reuniones de socialización, "evidenciándose una distorsión conceptual que entiende la devolución de información como un proceso de socialización de información" (Vivanco, 2013).

Así también en la construcción de los PDOT, se ha podido constatar el uso poco frecuente de herramientas para procesar el gran volumen de información recopilada en la fase de diagnóstico, generando documentos que por lo general no se adaptan a la realidad cambiante del territorio ni a las particularidades socioculturales del mismo.

Tanto los deficientes procesos de participación pública como el análisis y falta de información suponen la dificultad en la implementación de los PDOT, en tanto que el débil debate y consenso social, ponen en riesgo la instauración de las propuestas y convierten a los planes en instrumentos poco o nada aplicables a la realidad.

La participación pública se convierte en un factor clave en el proceso de planificación, toda vez que la información generada por los agentes locales contribuye al éxito de los planes de ordenación territorial (Davies, 2001; Burby, 2003; Golobic y Marusic, 2007 citado en (Crecente, M., et.al, 2014)). No obstante, las tendencias políticas y burocráticas militan en contra de una participación pública significativa y, en algunos casos los líderes comunitarios, la comunidad y ciudadanos en general tienden a estar en desacuerdo con las autoridades públicas, aumentando el riesgo en la participación (Barndt, 1998), esto ocasiona que la participación se convierta en un proceso muy frágil, en el que los desafíos están al orden del día.

En este contexto, es evidente que la participación pública dentro de la ordenación territorial no es efectiva (Moote et al, 1997), por lo general estos procesos están encaminados a manipular la participación de los ciudadanos convirtiéndose en una simple aceptación de decisiones ya

tomadas por los planificadores (Evans-Cowley & Hollander, 2010). Además, la participación no suele ser representativa por las limitaciones de acceso debido al carácter temporal y espacial de los procesos presenciales. Según Mansourian et al. (2011) las prácticas tradicionales de participación tienen un modelo vertical que incrementan la burocracia evidenciando las desventajas de las formas de participación pública presencial.

Así también, la escasez de herramientas y métodos que permitan alcanzar un compromiso entre la toma de decisiones democrática y el conocimiento científico experto (Crecente et al., 2014), demandan un cambio radical en su proceso. Las Nuevas Tecnologías de la Información (NTIC) se plantean como una alternativa para mejorarlo, apuntando a alcanzar la democracia participativa.

Las NTIC reconocen la existencia de un nuevo ecosistema informático, en el que el proceso de comunicación se libera del factor espacio-temporal, disociando la experiencia del espacio físico, haciendo posible la simultaneidad virtual y el espacio fragmentado atemporal. La comunicación está siendo transformada por la difusión de internet y la Web 2.0, permitiendo una mayor intervención a los ciudadanos, que apoya los movimientos sociales y a las políticas alternativas (Castells, 2008). A esto debe añadirse la cantidad de aparatos que cada vez permiten estar más conectados, llámese computadoras personales, tablets, celular, televisión digital, y otros elementos como los asistentes para las casas inteligentes.

Carver et al. (2001) sugiere que algunos sectores de la sociedad tienen mayor confianza en la información de la web que en ciertas revistas o periódicos, lo que evidencia que las NTIC son valoradas por la ciudadanía y permitiría un mayor interés en los procesos participativos. Esto también evidencia la necesidad de utilización de lenguaje más comunicativo para la comunidad no especializada, y en general para el ciudadano con nivel bajo de apropiación y uso de la tecnología.

Evans-Cowley y Hollander (2010) afirman que la tecnología permite una nueva generación de formas y prácticas de participación pública que prometen elevar el discurso público de una manera sin precedentes proporcionando un entorno interactivo y en red para la toma de decisiones.

La integración de las TIG (Tecnologías de la Información Geoespacial), como soluciones SIG Web, proporcionan un medio eficiente y de bajo coste para la distribución de productos cartográficos (Crecente, Santé, Tubio & Reyes, 2014). Su aplicación a los procesos de ordenación

territorial, facilitan la participación de la población generando un medio efectivo para la implicación del proceso (Yaakup et al., 2001).

Los Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública (SIGPP) o PPGIS (acrónimo en inglés) son un ejemplo de estas nuevas tecnologías y se presentan como una oportunidad para fomentar la participación pública, puesto que los modelos de participación limitan el proceso y pocos son los casos exitosos.

Uno de los limitantes de los procesos de participación son los recursos y la información, es este punto donde los SIG y, en específico, los SIGPP contribuyen a la visualización, comunicación y generación de información cartográfica, diversificando las perspectivas en el proceso de ordenación. Así, estás nuevas tecnologías buscan incorporar los conocimientos empíricos de la población, sirviendo de insumo para la planificación territorial. Sin embargo, no garantizan la representatividad de la población debido a las barreras informáticas como el acceso a internet y el analfabetismo digital (Brownhill & Carpenter, 2007 citado en Evans-Cowley & Hollander, 2010).

Según el análisis de Brown (2012), de varios SIGPP en el mundo, concluye que las falencias encontradas recaen en los métodos de recopilación de información pues estos requieren un mayor esfuerzo en el muestreo y que por ello las tradicionales técnicas como el uso del papel para el mapeo de información es más eficaz, dando mayores tasas de respuesta, reduciendo el sesgo de participantes y ampliando la participación en el mapeo.

Otra de las críticas a estos sistemas es la definición de quién participa, pues uno de los objetivos es llegar a mayor cantidad de la población, considerando todos los grupos, en especial poblaciones minoritarias.

Así también, ciertos estudios mostraron que la población se siente manipulada por los planificadores, manifestando que se utilizaron métodos demasiado sofisticados como estas tecnologías, evidenciándose cierto temor a estas nuevas alternativas (Garrison & Cleveland-Innes, 2005). Incluso los propios planificadores no cuentan con un criterio común para implantar las NTIC dentro de los procesos de planificación, siendo un desafío la implementación de estas herramientas y la superación de la así llamada “división tecnológica” o “brecha digital”, es decir la brecha entre aquellos que pueden acceder a estas tecnologías y los que no (Evans-Cowley & Hollander, 2010). Sin embargo, existen también voces a favor de esta herramienta argumentando

que algunos problemas del territorio que no son visibles desde formas tradicionales de comunicación son más notorios, ya que la información puede estar disponible hacia el público 24/7 en la web, de una manera más útil superando a los encuentros convencionales para compartir información (Bugs et al., 2010). Cabe recalcar que el avance tecnológico en los últimos diez años ha cambiado esta percepción, considerando que a partir del año 2010 empieza a ser más común el uso de dispositivos móviles inteligentes.

- **PROBLEMA CENTRAL**

De acuerdo al análisis de los autores citado anteriormente, se desprende que los procesos de participación pública en el planeamiento territorial ecuatoriano son meramente informativos y carecen de herramientas que favorezcan el debate social y la incorporación del mismo a la toma de decisiones. A mayores, los procesos participativos tradicionales presentan los problemas de las limitaciones temporales y de localización que condicionan la participación de ciertos sectores de la población.

Las tecnologías de la información han desarrollado herramientas como los SIGPP que abordan los problemas de la localización y el tiempo, ofreciendo plataformas virtuales donde los ciudadanos pueden contribuir con sus opiniones a cualquier hora e independientemente de donde se encuentren. No obstante, la literatura expone que, a pesar de sus ventajas, los SIGPP pueden excluir a sectores de la población que tiene acceso limitado a este tipo de tecnologías (analfabetismo digital, limitaciones al acceso a internet, etc.) que cada vez son menos gracias a la incorporación de tecnología móvil en el quehacer diario de la población.

El uso de estas nuevas tecnologías abre nuevas incertidumbres en cuanto a cómo influirán en los procesos sociales, algunas de las interrogantes pueden ser:

¿Crearán nuevas formas de exclusión social o por lo contrario ayudarán a analizar mejor la información disponible y simplificar los procesos de toma de decisiones de forma que sean más incluyentes y participativos?

¿Cómo se garantiza que los resultados de los procesos participativos con el uso de SIGPP sean considerados en la toma de decisiones?

¿Hasta qué punto las NTIC pueden facilitar la participación ciudadana, de manera democrática, en la toma de decisiones colectivas dentro del planeamiento territorial?

- **HIPÓTESIS DEL TRABAJO**

Las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación incrementan la participación ciudadana en los procesos de ordenación territorial, siendo los Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública (SIGPP o PP GIS acrónimo en inglés) herramientas con capacidad de recopilación y análisis de datos de los se puede obtener nueva información que ayude a superar los problemas de falta de equidad, representatividad e inclusión de los procesos de participación pública en la planificación y ordenación territorial ecuatoriana. El cantón Cuenca servirá como caso testigo para probar el uso de esta herramienta para la recopilación de datos respecto a la planificación del suelo del cantón.

A partir de la hipótesis han surgido las siguientes preguntas de investigación:

¿Las NTIC como los SIGPP incrementan la participación ciudadana en los procesos de Ordenación Territorial?

¿Pueden las NTIC asegurar que la mayor parte de la comunidad esté involucrada para influir en los asuntos de interés político?

¿Cómo se garantiza que los resultados de los procesos participativos con el uso de los SIGPP sean considerados en la toma de decisiones?

OBJETIVOS

- Objetivo general

Generar directrices para el uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación en los procesos de participación pública, considerando los Sistemas de Información Geográfica para la Participación Pública (SIGPP) en el marco de la ordenación territorial ecuatoriana tomando como caso de estudio el cantón Cuenca.

- Objetivos Específicos

OBJETIVO 1: Analizar los actuales procesos de planificación y participación ciudadana en Ecuador en torno a la integración del conocimiento empírico de la población y su incidencia en la planificación del uso del suelo en el territorio.

OBJETIVO 2: Realizar el estudio de los Sistemas de Información Geográfica para la Participación Pública (SIGPP) existentes, determinando ventajas y desventajas respecto a su funcionamiento y uso para promover la participación ciudadana.

OBJETIVO 3: Explorar y definir las directrices para la generación de información cartográfica a través de la participación pública como insumos para la planificación del uso del suelo.

OBJETIVO 4: Poner a prueba la alternativa seleccionada en una aplicación de software para la generación de mapas de zonificación del uso suelo en base a los aportes de la población.

OBJETIVO 5: Determinar la eficacia y eficiencia de la alternativa propuesta para incorporar la participación ciudadana en la fase de planificación del uso del suelo.

METODOLOGÍA

La tecnología avanza a pasos agigantados más aún después de la pandemia del Covid 19 en la que el uso del internet y las herramientas digitales tuvieron un auge abismal. Los SIGPP se han constituido como una tecnología de la información y la comunicación que desde su creación ha tratado de mejorar la participación ciudadana en varios ámbitos como el turismo, la planificación urbana y la planificación territorial. En este trabajo se ha analizado la viabilidad del uso de este tipo de herramientas en la ordenación territorial ecuatoriana. Para ello ha sido necesario contar con un proceso metodológico que parte desde la construcción del marco teórico, el diagnóstico de la participación ciudadana, la generación de una Aplicación Móvil (App) como un SIGPP, la puesta a prueba y la generación de mapas para validar su aplicación

La metodología aplicada ha sido mixta es decir cualitativa y cuantitativa con el fin de comprender y verificar la hipótesis planteada. La parte cualitativa ha sido aplicada sobre todo para el análisis

de los procesos de participación ciudadana, así como, los temas relacionados con la percepción de la población; mientras que el método cuantitativo se aplicó en la generación y la aplicación de la herramienta.

El trabajo se desarrolló en 6 etapas como se puede observar en esquema de la Figura 1, para cada una se han aplicado herramientas de investigación que han permitido el desarrollo de los capítulos que componen la tesis doctoral.

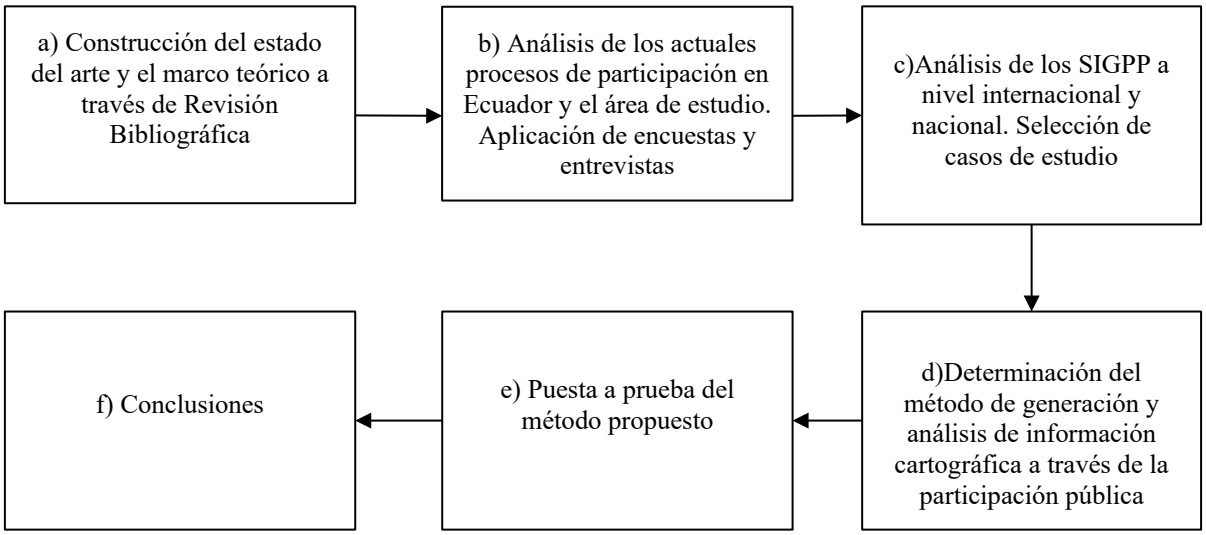

Figura 1. Proceso metodológico

Es importante mencionar que la etapa 2, 4 y 5 se desarrolló en el marco de dos proyectos de investigación de la Universidad de Cuenca, de los cuales la autora fue investigadora:

- "Geoprocesamiento IDE como apoyo al análisis de vulnerabilidad y planificación territorial" ganador de la XV convocatoria de proyectos de investigación de la Universidad de Cuenca desarrollado en el año 2018

- "Los asistentes virtuales como aporte en los procesos de participación ciudadana de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial" ganador del II Concurso Universitario de Proyectos de Investigación-Vinculación por el Vicerrectorado de Investigación - Dirección de Vinculación de la Universidad de Cuenca, desarrollado en el año 2021

- "Proyecto universitario de investigación que se enfoca en los mecanismos de participación ciudadana implementados en políticas de desarrollo territorial en diferentes municipios de América Latina", de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO). Proyecto Convocatoria SIIP 2019-2021 Tipo 4 N° 06/F390. Resolución N° 2170/19:

"Políticas públicas y desarrollo territorial: aportes teórico-metodológicos para la construcción de instrumentos de evaluación de procesos participativos en el nivel local de gobierno en América Latina". Directora: Dra. Melina Guardamagna. Co-directora: Dra. Andrea Benedetto. Secretaría de Investigación, Internacionales y Posgrado. Período 2019-2021.

De la tesis doctoral se han desprendido los siguientes artículos científicos:

- Pacurucu, N., & Morocho, V. (2017). LOS PP GIS COMO GEO-HERRAMIENTA PARA EL MAPEO DE ZONAS VULNERABLES, EN EL CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA. Revista Geoespacial, 14(2), Article 2. https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/revista-geoespacial/article/view/1608

- Pacurucu, N., Acosta, E., & Morocho, V. (2018). MAPEO DE ZONAS VULNERABLES A DESLIZAMIENTOS USANDO PP GIS Y TÉCNICAS DE TELEDETECCIÓN. Revista Geoespacial, 15(2), Article 2. https://doi.org/10.24133/geoespacial.v15i2.1353

- Pacurucu, N., Vivanco, L., Orellana-Alvear, B., & Ordoñez, A. (2022). New Information and Communication Technologies for Public Participation in Ecuadorian Land Management. Case Study Cuenca. 13th International Conference on Applied Human Factors and Ergonomics (AHFE 2022). https://doi.org/10.54941/ahfe1002230
- Pacurucu-Cáceres, N. E. (2023). Los SIG PP como alternativa de recolección de datos para la ordenación territorial en Cuenca Ecuador. FIGEMPA: Investigación y Desarrollo, 15(1), 18–25. https://doi.org/10.29166/revfig.v15i1.4252

A partir de la tesis doctoral también nació el proyecto de titulación "El uso de los sistemas de información geográfica de participación pública: una propuesta para su incorporación en la planificación territorial. Caso de estudio ciudad de Cuenca", elaborado por Maldonado y Orellana (2021) y dirigido por la autora, de aquí se tomaron algunos resultados que se explican en los siguientes apartados.

a) Revisión bibliográfica

Para la definición del marco conceptual y el estado del arte se ha realizado una indagación bibliográfica, recuperando las publicaciones más relevantes en las bases académicas digitales, a partir de las palabras claves que surgieron de las preguntas de investigación: TIC, ordenación territorial, participación ciudadana, SIG Participación Pública, procesos participativos, toma de decisiones. Para ello se ha utilizado la metodología PRISMA, acrónimo en inglés que significa "Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses" (Moher et al., 2009;

Tranfield, Denyer, & Smart, 2003). Las cadenas de búsqueda se utilizaron en las siguientes bases digitales: Google académico, Science Direct, SCOPUS, Taylor and Francis, Redalyc, Scielo, y se ha delimitado un rango de años de búsqueda entre el año 2016-2022.

Para el estado del arte se usó la siguiente cadena de búsqueda: ICT and PPGIS and public participation obteniendo los siguientes resultados.

Tabla 1. Revisión bibliográfica para la construcción del estado del arte

Base de datos	Resultado
Google académico	Aproximadamente 205 resultados (0,06 s)
Scopus	55 documentos encontrados
Science direct	44 documentos encontrados
Taylor and Francis	48 documentos encontrados
Redalyc	20 documentos encontrados

De estos documentos se revisaron los títulos, los resúmenes y con ello se depuraron, eliminando aquellos que no tenían relación con el trabajo desarrollado. Así se sistematizaron 50 SIGPP internacionales y 8 SIGPP a nivel de Latinoamérica y Ecuador. La información obtenida se utilizó para el análisis de los casos de estudio en el capítulo 4 y a posterior para apoyar en la determinación del método a utilizar para ser testado y así explorar las ventajas e inconvenientes del uso de los SIGPP.

En la construcción del marco teórico se realizó la búsqueda de cuatro términos que conforman el marco: Ordenamiento Territorial, Ciudadanía y Participación Ciudadana, Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) y Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública (SIGPP), de la información encontrada se han ido reduciendo de acuerdo a sus contenidos, seleccionando así los que más se han apegado a la investigación.

b) Análisis de los actuales procesos de participación ciudadana en el ordenamiento territorial en Ecuador

Este partió de una revisión exhaustiva de la Planificación del Desarrollo en Ecuador, la institucionalización de la participación ciudadana a partir de la Constitución del año 2008 y el resto de legislación que apoya este proceso y los instrumentos de participación ciudadana.

El análisis de los procesos de participación inició con la identificación de las áreas de estudio, para ello se seleccionó la Zona de planificación 6 debido a las características físicas, económicas y sociales. Para conocer la Visión de la participación ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Cantonales de la zona 6, se elaboró una entrevista semiestructurada para ser aplicada a los 34 cantones que conforman esta zona, de estos solo 13 cantones tuvieron la disponibilidad para responder la entrevista que estuvo conformada por 10 preguntas relacionadas con el tipo de participación, los instrumentos y las dificultades en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial (Anexo 1). Los resultados fueron procesados y mapeados en un SIG.

A continuación, se realizó el análisis de los procesos de participación ciudadana en Cuenca, cantón seleccionado como caso de estudio. El estudio se enfocó en la investigación metodológica de técnicas, procedimientos, herramientas utilizadas para incorporar el conocimiento empírico y cómo los actores se involucran en la toma de decisiones, en la construcción del plan. Así también se indagó sobre el tipo de herramientas utilizadas para fomentar la participación ciudadana en la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y cómo se desarrolla el proceso de participación a través de un análisis de los procesos de participación en la elaboración de los planes 2011, actualización 2015, PDOT 2019.

Para conocer la percepción de los actores políticos, técnicos y sociales sobre la participación ciudadana en la elaboración de los PDOT del cantón Cuenca, se aplicó entrevistas semiestructuradas (Anexo 2 y 3) que formaron parte del "Proyecto universitario de investigación que se enfoca en los mecanismos de participación ciudadana implementados en políticas de desarrollo territorial en diferentes municipios de América Latina", de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO). Las entrevistas fueron aplicadas a actores políticos, técnicos y sociales de Cuenca, con el objeto de recopilar información sobre la realidad del cantón, de cómo se han ejecutado los procesos de Ordenamiento Territorial antes y durante la pandemia por COVID-19; y esencialmente, determinar problemas en lo referente a la participación ciudadana en estos procesos. Los actores políticos entrevistados fueron: el Arq. Pablo Burbano, Vicealcalde del

cantón; y los presidentes de los GAD parroquiales de Baños, Sayausí y San Joaquín. Los actores técnicos entrevistados fueron el Ing. Esteban Balarezo, coordinador de PDOT 2021; Julián Cuenca; Iván Contreras, técnico de la dirección de participación del municipio de Cuenca; Armando Romero, técnico de participación en de la dirección de participación y gobernabilidad.; y al Arq. Adrián Parra, coordinador del equipo técnico encargado de la actualización del PDOT y formulación de los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del GAD de Cuenca. Esta entrevista fue tomada del trabajo de titulación "El uso de los sistemas de información geográfica de participación pública: una propuesta para su incorporación en la planificación territorial. Caso de estudio ciudad de Cuenca"(Maldonado Peralta & Orellana Cuzco, 2021). Finalmente, se entrevistó a los siguientes actores sociales: Ing. Karina Prado, veedora ciudadana y Abg. Miguel Gavidia, Vicepresidente del barrio Yanaturo de la parroquia rural Sinincay.

Las entrevistas fueron transcritas y procesadas con el software NVivo versión gratuita, que permitió la codificación de los temas y el análisis de los datos cualitativos proporcionados en cada entrevista, esto permitió la construcción de nubes de palabras de acuerdo con la frecuencia en las respuestas.

Para conocer la perspectiva de población sobre la participación en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial los resultados se obtuvieron la encuesta "Encuesta para medir la percepción de la población en los procesos de Ordenamiento Territorial en Cuenca" que se aplicó a 392 personas del cantón Cuenca, muestra que fue calculada por Maldonado Peralta & Orellana Cuzco (2021), la encuesta fue creada en un formulario de Google Forms y difundida principalmente por redes sociales.

También se diseñó una segunda encuesta denominada "Formulario para determinar el grado de conocimientos de los procesos de participación ciudadana de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal" parte del proyecto "Los asistentes virtuales como aporte en los procesos de participación ciudadana de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial", esta se aplicó a 87 personas de las parroquias rurales San Joaquín, Sayausí y Baños. Fue diseñada en un formulario de Google y difundida a la población mediante redes sociales y por medio de los dirigentes de las parroquias.

Los datos de ambas encuestas fueron procesados por la propia aplicación de Google Forms y los datos cualitativos se procesaron en el software NVivo en donde fueron codificados y se obtuvieron las nubes de palabras.

c) Análisis de los SIGPP a nivel internacional y nacional

De acuerdo con la revisión bibliográfica con el uso de las palabras clave y a partir del año 2017 al 2022 se han encontrado una serie de SIGPP relacionados con la planificación ambiental o urba, no obstante, no se encontraron sistemas netamente relacionados con la planificación del suelo en la ordenación territorial. Todos estos casos se sistematizaron para verificar su aplicabilidad, la forma de recopilación y presentación de los datos, la institución promotora y el alcance de estos. De un total de 22 se seleccionaron cuatro casos de estudio tomando en cuenta los siguientes criterios: Tipo de plataforma que usa el sistema, Problemática que aborda, forma de recopilación de datos, Presentación de los datos, Institución/Promotor del sistema, Escala o Cobertura, Herramientas que han tenido una aplicación real en los últimos 5 años, y por último la ubicación o lugar en donde se ha generado el sistema.

A partir de los casos se determinaron las ventajas y desventajas específicas sobre el empleo de estos SIGPP, de igual manera se toma como referencia las recomendaciones surgidas en sus aplicaciones y se realizó una comparación entre ellos para identificar los criterios que sirvieron para el método de generación y análisis de información cartográfica a través de la participación pública.

d) Determinación del método de generación y análisis de información cartográfica a través de la participación pública

Para la determinación del método se revisó la propuesta metodológica de la FAO para la planificación de los usos de suelo con lo que se definió las variables básicas con las que debe contar el gobierno local para la zonificación de usos del suelo. Definidas las variables se ha seleccionado el tipo de herramienta para la recolección de datos, optando por una aplicación móvil (App) que ha sido el método más frecuente y de mayor eficacia según los casos de estudio analizados.

La aplicación móvil se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación "Los asistentes virtuales como aporte en los procesos de participación ciudadana de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial" ganador del II Concurso Universitario de Proyectos de Investigación-Vinculación por el Vicerrectorado de Investigación - Dirección de Vinculación de la Universidad de Cuenca, desarrollado en el año 2021, para la cual se ha definido una arquitectura con encuesta tipo árbol en la que la población puede registrar eventos ya sea de actividades humanas (uso de

suelo actual o uso de suelo propuesto) o necesidades-problemas de acuerdo a los ejes de planificación territorial definidos por la SENPLADES.

La aplicación se denominó PPGIS UCuenca y se implementó con el apoyo del GAD Cantonal de Cuenca y se ha integrado en la Infraestructura de Datos Espaciales de la Universidad de Cuenca, que permite el almacenamiento de los datos y la visibilización de los mismos a través de su geovisor.

Una vez generada la aplicación se ha definido el método para generar los mapas de zonificación tomando como base las unidades ambientales y las categorías de ordenación territorial, a las que se suman la información proporcionada por la población, de manera que se pueda contrastar con la cartografía elaborada en el plan o provista por el gobierno local.

e) Puesta a prueba

El sistema fue puesto a prueba en tres parroquias rurales del cantón Cuenca: San Joaquín, Sayausí y Baños, parroquias seleccionadas por sus características socioeconómicas y por estar situadas geográficamente próximas a la cabecera cantonal, definidas como zonas conurbadas.

La herramienta fue difundida en las socializaciones del proyecto "Los asistentes virtuales como aporte en los procesos de participación ciudadana de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial", en donde se capacitó a la población con la ayudad de los estudiantes vinculados al proyecto de investigación.

La población logró levantar alrededor de 348 puntos de actividades humanas y 220 puntos de necesidades o problemas. Estos datos fueron validados de forma manual después de la descarga de los mismos, en donde se verificó la información que ingresa el usuario, las fotografías de referencia y la localización espacial. Se conformaron los mapas por cada ámbito en donde se ha levantado los datos, los mapas fueron elaborados en un SIG.

Con los datos procesados se ha generado un mapa de zonificación en el que se sobreponen los datos acopiados por la población en las categorías de ordenación territorial propuestas por el GAD Cuenca en el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2022. Esto ha permitido la comparación de la propuesta vigente del gobierno local y el mapa generado con los datos recopilados por medio de la participación pública al usar la App PPGIS UCuenca.

Además, se aplicó una encuesta para conocer la percepción de la población y así medir la usabilidad del sistema. El cuestionario se utiliza como un método cuantitativo para profundizar en la visión global de la evaluación de la usabilidad por parte de los usuarios.

La encuesta de escala de usabilidad del sistema consiste en un cuestionario de 11 ítems (Anexo 4) que se responden usando una escala de Likert que va desde -muy de acuerdo- a -muy en desacuerdo-.

La escala de usabilidad del sistema proporciona una herramienta fiable y "rápida" para medir la usabilidad de la aplicación. La muestra de la población se calculó con un tamaño del universo de 16851 habitantes (total de población de las tres parroquias rurales), una heterogeneidad del 50%, un margen de error del 10%, un nivel de confianza del 95%, dando como resultado que se debe encuestar a 96 personas.

Conocida la percepción de la población, se procedió a identificar las limitaciones y potencialidades del sistema por medio de la construcción de una matriz FODA, que posteriormente fue evaluada para determinar las estrategias que permiten aprovechar las fortalezas y oportunidades, y disminuir las amenazas y debilidades.

En base a las estrategias se han formulado las directrices para el uso de los Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública como herramienta de apoyo en el ordenamiento territorial.

f) Conclusiones:

Finalmente se han elaborado las conclusiones por cada uno de los capítulos que estructuran la tesis doctoral y unas conclusiones globales de todo el trabajo, resultado de cada uno de los procesos que se han aplicado de acuerdo con la metodología descrita.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DEL USO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA (SIGPP)

1.1. El uso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) en la ordenación territorial

Durante la primera mitad del siglo XX, la toma de decisiones en el ámbito de la planificación estuvo limitada a la élite que mantenía el poder. La planificación como profesión, ha generado gran desconfianza, dado que ha tenido una larga trayectoria de programas de construcción de vialidades y remoción urbana, que en las décadas de 1950 y 1960 resultaron afectar negativamente a la población y sus entornos; como ejemplo de ello se puede mencionar la renovación urbana de 1960, donde se enmarcaron problemas de vivienda y condiciones de vida deficientes, en respuesta a estas problemáticas se planteó como solución la demolición de las edificaciones y su reemplazo por viviendas nuevas dejando de lado valores intangibles importantes para la comunidad. Sin embargo, estas circunstancias coadyuvaron a la inserción y aceptación de la participación ciudadana en la planificación, dado que surgieron movimientos de protesta que reconocían que la experiencia profesional del planificador muchas veces frustraba la acción de la comunidad, en respuesta, surge la planificación de la defensa (Ramasubramanian, 2008). En esta modalidad, los planificadores expertos que además eran progresistas defendían a la ciudadanía argumentando técnicamente contra otros planificadores del gobierno.

En la década de 1970 comenzaron a desarrollarse demandas de participación en torno a la planificación local, provocado por proyectos de revitalización urbana y transporte donde tener autoridad en las decisiones de su planificación era de suma importancia; así, se generaron discusiones públicas e iniciativas para influir en la planificación de proyectos públicos (Turkucu, 2008). A partir de entonces, se han buscado formas de satisfacer las demandas públicas y de incrementar la participación directa en el ámbito de la planificación, para después ampliar la aplicación de estos métodos a otras áreas que lo requieran. En consecuencia, para 1980 y 1990 surge la planificación participativa la cual valida las voces de los afectados directamente por las decisiones de planificación (Ramasubramanian, 2008).

Actualmente la planificación ha incluido algunos espacios para la revisión de sus actividades por parte de la ciudadanía, no obstante, los profesionales a cargo mantienen sus reservas ante estos procesos, dado que tienden a ser espacios de confrontación más que de intercambio de criterios y propuestas entre las partes.

Luego de exponer a breves rasgos la relación existente entre la planificación y la participación ciudadana, es momento de indicar cómo las tecnologías han influenciado en el amplio mundo de la planificación.

En primer lugar, se puede hablar de que la planificación a principios de 1960 se consideraba una ciencia aplicada, donde el orden y la razón asociadas con las computadoras en conjunto con las tecnologías de la información respaldaban los procesos de planificación (cabe mencionar que en la década de 1960 las tecnologías perseguían en su mayoría objetivos militares y posteriormente estarían orientados a la planificación); sin embargo este apogeo computacional se redujo en gran medida para 1990, donde gracias a la disminución de costos de las computadoras de uso personal, el manejo de interfaces gráficas amigables con los usuarios no especializados, el surgimiento de la World Wide Web y la mayor disponibilidad de datos, se reactivó el uso de las tecnologías digitales dentro de la planificación, teniendo en cuenta los beneficios y limitaciones de dicha aplicación (Ramasubramanian, 2008; Turkucu, 2008). Así, en 1960 surgieron los primeros Sistemas de Información Geográfica (SIG); este primer sistema de geoinformación o Geo-IS fue desarrollado por Roger Tomlinson, específicamente para Canadá en respuesta a la necesidad de la época por manejar datos geográficos correspondientes a los recursos naturales de gran potencial, ya que el análisis de mapas de forma manual implicaban grandes esfuerzos, tiempo y personal especializado para esta tarea (Turkucu, 2008). En esta misma década y especialmente a partir de 1990, el gobierno de los Estados Unidos, otras corporaciones y entidades sin fines de lucro respaldaron económicamente el desarrollo de estas tecnologías al reconocer su potencial (Ramasubramanian, 2008). Cabe decir que en un inicio los Estados Unidos adoptaron los SIG para el desarrollo del Censo de 1970 y para ser utilizado en el Servicio Geológico de este país.

En la década de 1980, fueron las agencias científicas, como por ejemplo la NASA, los impulsores principales del desarrollo de los SIG en Estados Unidos y sus usuarios fueron las empresas públicas y sectores forestales (Ramasubramanian, 2008). Posteriormete, los SIG fueron adoptados por agencias gubernamentales, centros de investigación y universidades; estas últimas desarrollaron herramientas de análisis, mejoraron los procedimientos de gestión de las bases de

datos, estudiaron problemas en lo referente a la georreferenciación espacial, el modelado de errores, calidad de datos y generalización de características (Ramasubramanian, 2008; Turkucu, 2008).

Las tecnologías digitales, en lugar de mitigar problemas de las comunidades marginadas los han acrecentado. En efecto, aquellos que ya pertenecían a los grupos privilegiados lo serían aún más, y por otro lado, quienes no cuentan con cierto nivel de preparación, habilidades técnicas o de acceso a las tecnologías han quedado excluidos, de modo que uno de los aspectos que se deben tener en cuenta al momento de vincular la planificación con las tecnologías es la brecha digital (Ramasubramanian, 2008; Turkucu, 2008). En respuesta a lo anterior, varias universidades asociadas conforman el Centro Nacional de Información y Análisis Geográficos (NCGIA) en 1989, dedicado a investigar sobre: cuestiones técnicas, el intercambio de información geográfica, interfaces para usuarios, toma de decisiones espaciales colaborativas e implicaciones sociales de la representación de las personas, el espacio y el medio ambiente en los Sistemas de Información Geográfica.

Resulta conveniente mencionar un ejemplo que involucra el uso de estas tecnologías en la planificación. Así, en abril de 1995, en Wisconsin, Estados Unidos, la American Family Mutual Insurance Company de Milwaukee (agencia de seguros), fue demandada por la Asociación Nacional para el Avance de las Personas de Color (NAACP) argumentando que esta compañía no atendía a la comunidad afroamericana que residía al norte de Milwaukee; la relevancia de este caso radica en la utilización de mapas geográficos de la zona en cuestión, donde se espacializó la cantidad de pólizas de seguros que han sido emitidas. El mapeo de los datos proporcionó un entendimiento contundente del problema y demostró las diferencias entre los vecindarios donde predominaban blancos y aquellos donde primaban negros. Con este caso en particular se evidencia cómo el acceso a la información y el uso de esta modalidad de visualización y análisis de datos espaciales desempeñaron un papel indispensable en la identificación y solución del problema.

Como resultado de lo anterior, hoy en día la labor de estos activistas, defensores de las comunidades, que hacen uso de estas tecnologías en miras de velar por la organización comunitaria se denomina SIG de participación pública o PPGIS.

1.2. De los SIG a los SIG de Participación Pública

En sus inicios, los sistemas de información geográfica (SIG) representaban un lujo costoso, cuya concepción rudimentaria ha evolucionado con el pasar del tiempo hasta cubrir necesidades de todo tipo de organizaciones de carácter público o privado. La investigación SIG se ha ampliado a la par de la evolución de la tecnología, englobando aspectos institucionales y sociales; de este último, ha tomado especial relevancia la participación pública, con el objeto de escuchar las voces de todos los implicados en determinado tema. Es así que, a mediados de 1990 catedráticos de la Universidad de Maine insertaron la frase SIG de participación pública (PPGIS) al proponer un taller dirigido a mejorar el acceso a SIG entre el público en general y organizaciones no gubernamentales; a partir de ese momento, y desde la rama de la planificación, esta denominación ha sido utilizada dentro de enfoques diversos, caracterizando como accesibles a los SIG y otras herramientas de toma de decisiones (Obermeyer, 1998). A partir de esta década el incremento en la actividad SIG va de la mano con las tendencias del crecimiento tecnológico (Ramasubramanian, 2008), así con el uso de *World Wide Web* (WWW) se hace posible el acceso a las funciones de los SIG para mayor cantidad de usuarios y alcanzar un mejor desempeño participativo en los procesos de planificación además de convertirse en un importante medio que combina las herramientas de georreferenciación tradicionales con otras de toma de decisiones y análisis de datos visuales con disponibilidad para cualquier usuario que maneje la Web (Turkucu, 2008).

Otros esfuerzos en el tema que pueden ser mencionados se desarrollaron en esa misma década y dieron paso a lo antes mencionado. Así, el taller "SIG y Sociedad" en Friday Harbor, Washington, organizado por Tom Poiker y patrocinado por el Centro Nacional de Información y Análisis Geográfico (NCGIA) en 1993, cuyas investigaciones y resultados fueron publicados en 1995 en el número de Cartography and Geographic Information Systems (GIS and Society) (Obermeyer, 1998). En 1996, la Universidad de Minnesota organizó una reunión con algunos de los especialistas de NCGIA, en donde se desarrolló una agenda de investigación para SIG y Sociedad, aquí se conformó el primer grupo de participación pública. Luego en 1997, se implementó el denominado SIG de participación pública, basado en el taller puesto en marcha por investigadores de la Universidad de Maine (Turkucu, 2008). Resulta importante destacar que a partir de esta época, surge de manera formal el término PPGIS.

Entre 1995 y 2000, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos financió proyectos diseñados para mejorar la situación en telecomunicaciones electrónicas y las ventajas de la conectividad, así se implementaron proyectos de redes comunitarias e infraestructuras. Como consecuencia de lo anterior, se dió paso a la reducción de la brecha digital, así, en 1995 Richar Krieg hace un esfuerzo por cerrar esta situación proporcionando acceso a internet y correo electrónico gratuito o de bajo costo a las comunidades de bajos ingresos. A pesar de ello, la eficiencia de los proyectos SIG participativos dependían del contexto en el que se desarrollen y apliquen ya que, hasta la actualidad, están en función de una serie de factores que podrían afectar su efectividad como son: la brecha digital ya mencionada, las políticas de gestión urbana, la experiencia en SIG, el conocimiento y voluntad de las comunidades y de las administraciones locales, la existencia de organizaciones y actores intermedios que faciliten vínculos con otras de mayor nivel, entre otros (Caron & Roche, 2009). En cuanto a la brecha digital, esta incluía otras barreras como el software a utilizarse, las habilidades técnicas, el analfabetismo tecnológico y la accesibilidad a los datos oficiales (Ramasubramanian, 2008). Simultáneamente, en este periodo el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos, entre uno de los requisitos para que cierto proyecto o iniciativa sea elegible para recibir fondos públicos, dispuso la obligatoriedad de que las organizaciones comunitarias desarrollen aplicaciones que evidencien las necesidades de la comunidad; de este modo, los organizadores comunitarios develaron las ventajas de mapear los datos del censo, en primer lugar, y vincularlos con otra información recopilada creando una narrativa socioespacial que permita descubrir los vecindarios necesitados (Ramasubramanian, 2008); además esta entidad financió la creación de asociaciones sin fines de lucro que proporcionen análisis GIS de forma gratuita y personalizada para organizaciones comunitarias (Caron & Roche, 2009); a causa de este impulso y apoyo directo se produjo la expansión del uso de los SIG participativos en Estados Unidos. Por otro lado, en Reino Unido, 1998, el Sistema de Planificación Participativa de Slaithwaite fue uno de los primero PPGIS en línea que permitió a la población interactuar con un mapa digital en esta área; esta iniciativa estuvo dirigida a identificar las perspectivas de los moradores sobre su entorno y su visión del mismo futuro; este proyecto supo solventar el problema del acceso a la tecnología necesaria para participar, dotando de algunas máquinas a los participantes para que puedan ser parte del proceso (Turkucu, 2008).

Han sido muchas las aplicaciones de los SIG para la detección y solución de problemas en diversas temáticas; en lo que se refiere a ciudad, desde realizar inventarios de bienes inmuebles e

infraestructura hasta convertirse en sistemas de alerta temprana de determinada condición en los vecindarios. Sawicki y Peterman (2002, como se citó en Ramasubramian, 2008) utilizaron una encuesta nacional diseñada para evaluar la práctica de SIGPP, informaron que existían varias agencias gubernamentales y organizaciones sin fines de lucro, algunas trabajando en asociación con universidades que utilizaban SIGPP para alguna de sus actividades; este estudio también destaca iniciativas que surgen desde la academia y luego expone algunas agencias gubernamentales que se involucraron en el suministro y difusión de datos por medio de la web. Un ejemplo de ello es el proyecto *The Boston Indicators Project* financiado por la Fundación de Boston, aquí se buscó democratizar el acceso a la información, fomentar un discurso público informado, realizar un seguimiento del progreso e informar sobre el cambio en varios sectores (Ramasubramanian, 2008). b

En 2007 las tecnologías espaciales se insertaron de forma fluida dentro de las aplicaciones, lo que permitió que el aprendizaje y empoderamiento individual se logre en gran medida. Actualmente, todo tipo de usuario puede visualizar y explorar su contexto por medio de experiencias multimedia que interrelacionan la ciencia, la tecnología y el contexto social (intereses, conocimientos, perspectivas, etc, de la comunidad) sin necesidad de ser experto en el tema (Turkucu, 2008). De igual manera, aquellos que navegan por internet incrementan sus oportunidades de acceso a la información y su participación en la producción de conocimiento, agregando ideas, comentarios, imágenes, mapas y otro tipo de información sobre diversos temas; estos datos pueden enriquecer la información georreferenciada en tanto que pueden incorporar datos locales como historias orales, dibujos, fotografías e incluso archivos de video. Al lograr la interacción entre diversos tipos de usuarios, los resultados obtenidos serán mixtos, sobre todo si la meta de esta intercomunicación es el empoderamiento de la comunidad (Ramasubramanian, 2008). Bajo esta perspectiva se puede hacer énfasis en la disponibilidad de servicios de mapeo global y aplicaciones SIG en la web, algunos pueden utilizarse de forma gratuita, otros mediante software de código abierto; como ejemplo de lo anterior están aplicaciones móviles que se combinan con GPS, Google Maps, MapQuest, Yahoo!Mapas, Milwaukee Freeway Traffic Management, Traffic View, Smart Trek en Seattle, Washington, entre otros (Turkucu, 2008). Los SIG participativos se han desarrollado en un sin número de aplicaciones y comunidades de usuarios en todo el mundo; así, se han utilizado para la gestión, conservación de recursos naturales, programas y proyectos de revitalizaciones urbanas y ordenación del territorio, y también en diversos tipos de activismo a nivel global, nacional y local; se puede destacar también que dentro de organizaciones

comunitarias se han utilizado estas herramientas de forma creativa, por ejemplo, han utilizado información geográfica (imágenes, planos digitales, comentarios para reportar problemas en determinada zona, foros de discusión, etc) para difundir características de sus vecindarios como la oferta de servicios y la organización de actividades de la comunidad, con el objetivo de atraer posibles inversores a sus localidades así como también de gestionar intervenciones por parte de la administración local (Caron & Roche, 2009).

En suma, la adopción de los SIG para trabajar en la detección y abordaje de los problemas sociales en el marco de la planificación han tenido gran promoción y utilización, lo que ha llevado a los PPGIS a formar parte de las herramientas de carácter organizativo que se requieren para generar nuevos datos que puedan desafiar o apoyar las decisiones y políticas de planificación oficiales. Aunque mucho se ha investigado sobre el tema, no hay claridad sobre la herramienta o método PPGIS ideal, pues tanto su desarrollo como su aplicación están en función de los objetivos particulares que se persiguen dentro de determinada temática.

1.3. Los SIGPP como alternativa para la participación pública en la Ordenación Territorial

En el mundo actual la ciencia trata de conquistar y dominar la naturaleza con el progreso técnico-científico, no obstante es necesario incorporar un enfoque integral que facilite la inclusión ciudadana sin olvidar la sostenibilidad, incorporando los saberes cotidianos para la construcción de un nuevo conocimiento, que se caracterizará por ser democrático (Costa, López, & Taberner, (2000)) y reconociendo la interculturalidad de la población como la experiencia de que nuestras prácticas culturales deben ser también prácticas de traducción (Fornet, Betancourt Raúl, 2004).

Es decir que en el mundo existe una diversidad epistemológica que debe ser abordada para entender su complejidad; el pensamiento posabismal se presenta como una ecología de saberes que reconoce la existencia de una pluralidad de conocimientos más allá del conocimiento científico y criterios que pueden ser usados para ratificar este primero (De Sousa Santos, 2010).

El ordenamiento territorial como alternativa para el desarrollo deberá basarse en este principio, de manera que la organización del uso y ocupación del territorio se configure en concordancia con sus limitaciones y potencialidades, las expectativas de la población y los objetivos de desarrollo (Massiris, 2002).

Es indiscutible que, dentro de los procesos de planificación, la participación ciudadana es uno de los pilares en los que se fundamentan la gobernanza y la ordenación integrada y sostenible del territorio; por tanto, la Ordenación del Territorio considera, imprescindiblemente, todos los factores orientadores de los procesos sociales y económicos, adecuándose al punto de vista territorial planteado en sus objetivos. A partir de estas consideraciones se podrán generar directrices que encaucen la toma de decisiones, que deben estar basadas en la búsqueda de la coherencia e interpretación de los procesos, que llevarán a una calidad socio espacial y respeto por el territorio.

Para ello se cuenta con una diversa gama de herramientas metodológicas y tecnológicas, siendo esencial que éstas permitan la igualdad formal de oportunidades y de derechos, así como encontrar esas formas de conocimiento no científico que permiten otras intervenciones en el mundo real que son valiosas (De Sousa Santos, 2010).

En este sentido la tecnología se presenta como una opción capaz de facilitar la construcción de los instrumentos de ordenación territorial. Es importante considerar que el aparato tecnológico tiene sus propias leyes y que la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de participación (eParticipación) no significan crear un nuevo tipo de participación, sino simplemente más participación. No se trata de crear complejos proyectos tecnológicos, la tecnología debe estar al servicio de la humanización y emancipación social, promoviendo un cambio de cultura y de hábitos cotidianos, un cambio en la manera de relacionarnos y de observar el mundo que nos rodea.

Las nuevas tecnologías de la información reconocen la existencia de un nuevo ecosistema informático, en el que el proceso de comunicación se libera del factor espacio temporal, disociando la experiencia del espacio físico haciendo posible la simultaneidad virtual y el espacio fragmentado atemporal.

El ciberespacio introduce nuevos hábitos y relaciones, a través de las diversas formas electrónicas y considera el potencial creativo de la ciudadanía y el tejido social organizado, así como, la capacidad de comunicación de las organizaciones no gubernamentales y los sectores tradicionalmente excluidos del proceso de modernización tecnológica, creando espacios comunitarios, de participación y encuentro, de diálogo y cooperación, que pueden sin duda contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad e instituciones del territorio (Sierra & Moreno, 2011).

Actualmente la integración de las TIG (Tecnologías de la Información Geoespacial) como soluciones SIG Web proporcionan un medio eficiente y de bajo coste para la distribución de productos cartográficos a población en general (Crecente, Santé, Tubio & Reyes, (2014)). Su aplicación a los procesos de ordenación territorial, entre estos la zonificación, tradicionalmente cerrada a expertos y técnicos, facilitan la participación de la población generando un medio efectivo para la implicación del proceso (Yaakup et al., 2001).

En los últimos años, el desarrollo de los Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública (SIGPP), ha cobrado fuerza, actualmente son considerados como una alternativa al enfoque convencional del SIG que involucra a las personas en su uso; es así que, se basa en las necesidades y experiencias de la población y facilita la producción de datos y la mejora de los procesos de toma de decisión espacial, con ello se democratiza y aprovecha la tecnología en busca del cambio social a partir del ámbito local (Crecente et al., 2014).

Los SIGPP promueven la inclusión y el empoderamiento de las poblaciones marginadas o subrepresentadas en el desarrollo y uso de la información espacial. Mejoran los procesos de participación en la calidad de las decisiones sobre el uso de la tierra. Así también crean capital social y una identidad comunitaria mejorada, pero estos son secundarios a la calidad y representatividad de los datos espaciales. Los datos recopilados a través de SIGPP pueden estar sujetos a estándares científicos de calidad de datos, especialmente si se utilizan para respaldar y justificar decisiones que supuestamente cuentan con un amplio apoyo público. Con su origen en países que tienen derechos de propiedad estables y requisitos legales para la consulta pública, estos sistemas pueden ser patrocinados o sancionados por el ente gubernamental. Por ejemplo, el gobierno de Finlandia (Ministerio de Finanzas y Ministerio de Medio Ambiente) encargó el desarrollo de un software SIGPP nacional para uso de los gobiernos locales en todo el país (ver http://portal.eharava.fi) (Brown & Kyttä, 2014). Así, es importante que estos sistemas cuenten con características mínimas de manera que puedan ser usados por la población y aportar en los procesos de planificación (Ver Tabla 1.1).

Tabla 1. 1. Características de los SIGPP.

	SIGPP
Énfasis en el proceso	Mejorar la participación pública para informar la planificación y gestión del uso de la tierra
Contexto	Urbano y regional
Auspiciantes	Gobierno, academia, ONG
Importancia de la calidad de los datos	Primaria
Enfoque de muestreo	Activo: Probabilidad
Recopilación de datos	Individual
Propiedad de los datos	Auspiciante, ciudadanía en general
Tecnología dominante de mapeo	Digital

Fuente: Elaboración propia a partir de (Brown & Kyttä, 2014).

Los SIGPP generalmente han sido implementados por entes de planificación gubernamentales o académicas en los países desarrollados para mejorar la participación pública en la planificación urbana, regional y ambiental, a menudo utilizan tecnología de mapeo digital, con un enfoque principal en la calidad de los datos espaciales. Estos sistemas buscan incluir participantes marginados o no tradicionales en la generación y uso de tecnologías de la información geográfica.

El muestreo, o quién genera la información espacial, es una de las características más distintivas de los SIGPP pues tratan de usar un muestreo aleatorio de hogares para involucrar a la "población silenciosa" en el proceso (Brown, 2017). Aunque los primeros intentos tan solo permitían visualizar y consultar información geográfica y alfanumérica (Yaakup, 2001), hoy han

evolucionado e incluyen diversas herramientas como las de análisis espacial y técnicas de toma de decisión multicriterio.

Como ejemplos se pueden citar a los trabajos realizados por Kingston et al. (2000), cuyo sistema permite la visualización de mapas y la incorporación de sugerencias con localización geográfica para la mejora de su localidad. Siguiendo la misma estructura, se encuentra el sistema de Rinner (2001) que introduce los "augmentation maps", que permite discusiones en línea vinculados a un mapa.

Han y Peng (2003) proponen un SIGPP para la gestión de propiedades comunes en viviendas públicas, en este los ciudadanos pueden informar sobre problemas y aportar sugerencias referenciadas a una localización precisa en el mapa. Otro sistema similar es el que proponen Bugs et al. (2010), en el que los usuarios introducen opiniones a través de iconos y colores por temáticas que se colocan en el mapa con sugerencias, preguntas, quejas y comentarios a favor o en contra.

Poplin (2012) describe la integración de mapas SIG interactivos con un cuestionario online. Algunos SIG-Web más recientes incluyen herramientas para análisis espaciales más complejos y técnicas de toma de decisión multicriterio. Estos sistemas se desarrollan en el ámbito de la planificación ambiental, por ejemplo, Sikder y Gangopadhyay (2002) integran en un SIG-Web un modelo hidrológico para visualizar el cambio en la distribución de contaminantes al modificar el uso del suelo. "The Slaithwaite" (Kingston, 2003), es otro ejemplo, se puso en línea por primera vez en junio de 1998 y se reescribió por completo en Java en enero de 2003 (Ver Figura 1.1). Rao et al. (2007) crearon un SIG basado en la Web que integra un modelo hidrológico y un modelo para clasificación de imágenes cuyo uso principal radica en la planificación de las Reservas Naturales en EEUU; por otra parte, Ghaemi et al. (2009) implementan una herramienta llamada Interactive Park Analysis Tool para calcular el uso potencial de los parques mediante operaciones de geoprocesamiento.

Sin embargo, en la planificación urbana y territorial son muy escasos, tal es el caso de SIXOT, creado por el grupo Laborate de la Universidad de Santiago de Compostela en la Comunidad Autónoma de Galicia. Este portal tiene como objetivo contribuir a una ejecución técnica de los Planes Generales de Ordenación Municipal (PGOM) más ágil y eficiente, así como de facilitar y favorecer la participación ciudadana en el desarrollo de dichos planes. La tecnología que da soporte al portal es un modelo basado en agentes y sistema SIG-Web (Ver Figura 1.2).

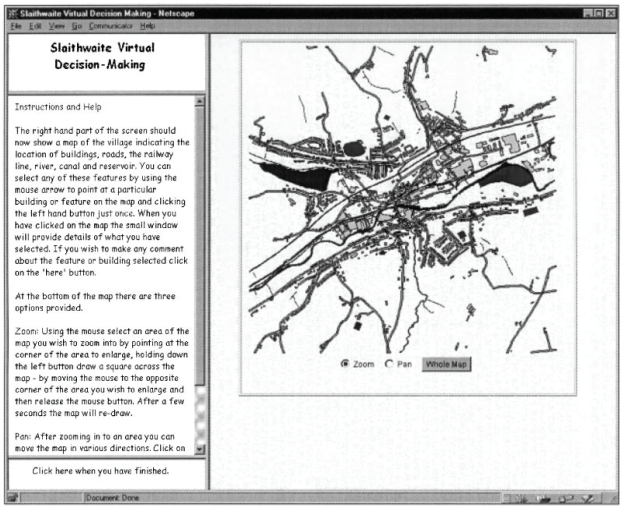

Figura 1. 1. Virtual Slaithwaite

Fuente: http://www.ccg.leeds.ac.uk/slaithwaite/

Figura 1. 2. ***Foro Cartográfico SIXOT.***

Fuente: https://sixot.es/ot/Participation/Forum?

Otro ejemplo es epolitics o Whitehouse.gov que permiten a los ciudadanos dar su opinión sobre lo que ocurre o las propuestas de la administración. En España también se desarrolló el proceso consultivo del proyecto Diagonal en Barcelona o el buzón de sugerencias del Ayuntamiento de Vitoria (Casacuberta & Gutiérrez-Rubí, 2010).

A continuación, se presenta una tabla con los sistemas creados a partir del año 2000 hasta el 2022 a nivel internacional sin considerar Latinoamérica debido a que en esta región se han encontrado muy pocos ejemplos y se realiza un análisis a posteriori. En esta matriz se apunta el ámbito en el que se desarrollan, su año de creación, país y principales aplicaciones de dichos sistemas para evidenciar el avance de los mismos y conocer su situación actual.

Tabla 1. 2. Compilación de SIGPP a partir del año 2000 al 2022 a nivel de Estados Unidos y Europa.

	Autor	Nombre del SIGPP	Ámbito o uso	Año de creación	País	¿Ha sido aplicado?
1	Kingston, Carver, Evans y Turton	Virtual Slaithwaite PFR -Planning for Real- (Kingston et al., 2000)	Mejorar la localidad geográfica del usuario.	2000	Inglaterra	Si
2	Dragiceviç y Balram	ArcIMS CSD -Collaborative Spatial Delphi- (Dragićević & Balram, 2004)	Planificación Urbana (ArcIMS para introducir comentarios georreferenciados y digitalizar polígonos en un mapa digital).	2000	Canadá	Si
3	Van Deventer H.	ArcGIS (Van Deventer, 2000)	Planificación Ambiental (entrevista a agricultores comerciales a gran escala, sobre cuestiones como: potencial, uso de la tierra y agua, y consideraciones apropiadas para áreas de la reforma agraria).	2000	Sudáfrica	Si
4	Carver, Evans, Kingston y Turton	Sistema de decisiones en línea Woodland (WOODS) (Kingston et al., 2000)	Planificación Ambiental (dónde se debe plantar nuevos bosques nativos en el Parque Nacional Yorkshire Dales).	2000	Inglaterra	No
5	Carver, Evans, Kingston y Turton	Prototipo -no especifica nombre- (Carver et al., 2001)	Planificación Ambiental (lugar y forma de almacenaje o eliminación de los desechos radioactivos de nivel bajo a medio).	2001	Reino Unido	No
6	Claus Rinner	Sistemas de información basados en problemas - IBIS- (Rinner, 2001)	Permitir discusiones on-line vinculadas a un mapa.	2001	Alemania	Si
7	Han y Peng	EMAPS (Han & Peng, 2003)	Planificación Urbana (gestión de propiedades comunes en viviendas públicas. Sistema de gestión de información basado en SIG).	2003	Singapur	Si
8	Maarit Kahila	SoftGIS (Kahila, 2008)	Planificación Urbana y Ambiental (medir la calidad del aire de un vecindario).	2004	Finlandia	Si

	Autor	Nombre del SIGPP	Ámbito o uso	Año de creación	País	¿Ha sido aplicado?
9	Rao, Fan, Thomas, Cherian, Chudiwale y Awandeh	DSS -Sistema de soporte de decisiones- Plataforma ArcIMS y ArcSDE (Rao et al., 2007)	Planificación Ambiental (combina un modelo hidrológico con un modelo para clasificación de imágenes)	2006	Estados Unidos	Si
10	Beverly J, Uto K, Wilkes J y Bothwell P.	Aplicación de internet (no especifica nombre) (Beverly et al., 2008)	Planificación Territorial (encuestas y mapas virtuales para la detección de puntos críticos de valores y zonificación de protección comunitaria en la planificación de la gestión de incendios forestales). Se construyó sobre un modelo PHP/MySql y constaba de archivos FLASH de Macromedia utilizados para ejecutar el proceso de mapeo.	2006	Canadá	Si
11	Brown G y Reed P.	Adobe Flash (Brown & Reed, 2009)	Planificación forestal nacional (medir el valor del paisaje y los datos de lugares especiales para su uso en una variedad de procesos de planificación forestal).	2006	Coconino, Arizona Estados Unidos	Si
12	Timothy Nyerges y M. Patrick,	Sistemas de Información Geográfica Participativos para el Transporte (PGIST) (Nyerges & Patrick, 2007)	Planificación Urbana (portal web para colaborar en la toma de decisiones sobre el transporte).	2007	Estados Unidos	Si
13	Brown G y Reed P.	Mt Hood SIGPP project (Brown & Reed, 2009)	Planificación forestal nacional (planificación de la gestión de viajes en vehículos en terrenos forestales).	2007	Estados Unidos	Si
14	Brown G y Reed P.	Adobe Flash (Brown & Reed, 2012)	Planificación Urbana (planificación de instalaciones recreativas -Moun Hood NF-).	2007	Deschutes y Ochoco Oregón-	Si
15	Ghaemi P, Swift J, Sister C, Wilson J y Wolch J.	Interactive Park Analysis Tool (Ghaemi et al., 2009)	Planificación Ambiental (implementa la herramienta *Interactive Park Analysis Tool* para calcular el uso potencial de los parques). Green Visions Project Plat (GVPP)	2009	Estados Unidos	No
16	McHugh R, Roche S y Bédard Y.	SOLAP -Procesamiento analítico espacial en línea- (McHugh et al., 2009)	Planificación Urbana (facilita consultas espaciales complejas y realiza un análisis de la influencia de los pesos introducidos por los ciudadanos).	2009	Canadá	Si

	Autor	Nombre del SIGPP	Ámbito o uso	Año de creación	País	¿Ha sido aplicado?
17	Simao A, Densham P y Haklay M.	WePWEP - Sistema de planificación participativa de energía eólica basado en la Web- (Simão et al., 2009)	Planificación Urbana (emplea la evaluación multicriterio para mostrar las consecuencias de las decisiones en la que los ciudadanos han dado más peso con respecto a la localización de un parque eólico).	2009	Londres	Si
18	Taranu J	MapChoice (Taranu, 2009)	Planificación Urbana (software de análisis multicriterio espacial colaborativo, utilizado para ubicación de viviendas asequibles).	2009	Canadá	Si
19	Brown G y Weber D.	Landscapemap2 (Weber & Brown, 2014)	Planificación Urbana (recopilar datos del público en general sobre el uso y experiencia de los parques nacionales en el área de estudio, así como percepciones de los impactos ambientales; quedó abierto para posteriores comentarios del plan).	2009	Victoria Australia	Si
20	Soheil Boroushaki y Jacek Malczewsk.	AgrooMap (Boroyshaki & Malczewski, 2010)	Planificación Urbana (emplea el análisis multicriterio para disminuir la brecha entre expertos y no expertos, se desarrolla dentro del entorno de Google Maps).	2010	Canadá	Si
21	Alenka Poplin	SIGPP basado en la Web para Wilhelmsburg (Poplin, 2012)	Planificación Urbana (integración de mapas SIG interactivos con cuestionarios on-line).	2010	Alemania	Si
22	Brown G y Weber D.	Google Maps* (Brown & Weber, 2012)	Planificación Ambiental (medir los cambios en la importancia y distribución espacial de los valores del paisaje; mapeo digital).	2010	Kangaroo Island Australia	Si
23	Brown G, Montag J y Lyon K.	Google Maps* (Brown et al., 2012)	Planificación Ambiental (identificar y localizar espacialmente los servicios ecosistémicos).	2010	Colorado Estados Unidos	Si
24	Mansourian A, Taleai M y Fasihi A.	WPUP -Planificación urbana participativa basada en la Web- (Mansourian et al., 2011)	Planificación Urbana (los usuarios solicitan permiso para urbanizar una parcela).	2011	Irán	Si
25	Brown G y Brabyn L.	Google* (Brown & Brabyn, 2012)	Planificación de la Conservación (sistema de clasificación de características del paisaje, pueden usarse para la evaluación del paisaje a escala regional).	2011	Nueva Zelanda	Si

	Autor	Nombre del SIGPP	Ámbito o uso	Año de creación	País	¿Ha sido aplicado?
26	Brown G.	Google Maps* (Brown, 2012)	Planificación Ambiental (combinó las respuestas de una muestra aleatoria de hogares (SIGPP) y las respuestas de un público voluntario (VGI) con el propósito de explorar las relaciones entre los valores forestales mapeados y los usos preferidos).	2012	Estados Unidos	Si
27	Brow G, Kelly M y Whitall D.	Google Maps* (Brown et al., 2014)	Planificación Ambiental (apoyo para la toma de decisiones en materia de planificación forestal nacional).	2012	California Estados Unidos	Si
28	Wolf I, Wohlfart T, Brown G y Bartolom A.	Landscapemap (Wolf et al., 2015)	Planificación Urbana (planificación de actividades de los visitantes de parques, orientada al ciclismo. Encuestas en campo y en línea).	2012	Australia	Si
29	Labiosa W, Forney W, Esnard, Mitsova – Boneva, Bernkopf, Hearn Hogan, Pearlstine, Strong, Gladwin y Swain E.	EPM -Modelo de portafolio de ecosistemas- (Labiosa et al., 2013)	Planificación Urbana (empleo de técnicas multicriterio para evaluar planes de uso de suelo mediante una serie de indicadores ambientales y económicos).	2013	Estados Unidos	Si
30	Schroeder B.	No especifica (Schroeder, 2014)	Planificación Ambiental (mapeo de valores paisajísticos, usos aceptables e inaceptables del bosque). Encuestas por internet combinadas con encuestas en papel.	2013	Estados Unidos	Si
31	Brown G, Weber D y De Bie K.	Victorian Public Lands Study en interfaz Google Maps (Brown, de Bie, et al., 2015)	Planificación Urbana (identificar y cuantificar los valores sociales y culturales asociados con diferentes tipos de terrenos públicos, que van desde parques y reservas nacionales hasta terrenos de usos múltiples)	2013	Adelaide Australia	Si
32	Schroeder B.	Google Maps* (Schroeder, 2014)	Planificación Ambiental (investigar los valores del paisaje y los usos del bosque).	2013	Alaska Estados Unidos	Si
33	Maarit Kahila-Tani, Anna Broberg, Marketta Kyttä y Taylor Tyger	Maptionnaire (Kahila-Tani et al., 2016)	Planificación urbana (apoyo a la planificación en el Plan Máster de Helsinki; Proceso de planificación).	2013	Finlandia	Si

	Autor	Nombre del SIGPP	Ámbito o uso	Año de creación	País	¿Ha sido aplicado?
34	Brown G y Donovan S.	SIGPP de Internet de 2012 (Brown & Donovan, 2014)	Planificación Ambiental (examina la estabilidad y el cambio de los valores del paisaje recopilados mediante SIGPP en apoyo de la planificación forestal nacional mediante encuestas).	2014	Estados Unidos	Si
35	Karimi A, Brown G y Hockings M.	Google Maps* (Karimi et al., 2015)	Planificación Ambiental (encuesta SIGPP de método mixto para recolectar valores paisajísticos percibidos espacialmente).	2014	Australia	Si
36	Hanein A.	InSEAM -almacena datos en formato GIS- (Hanein, 2014)	Planificación Ambiental (cuantificar, mapear y valorar los bienes y servicios naturales, turísticos y de recreación).	2014	Estados Unidos	Si
37	Shoyama K y Yamagatab Y.	Encuestas por correo electrónico (Shoyama & Yamagata, 2016)	Planificación Ambiental (evaluación de las valoraciones subjetivas de los grupos de servicios ecosistémicos en relación con los factores biofísicos y socioeconómicos en un paisaje local).	2014	Japón	Si
38	Brown G, Hausner V y Lægreid E.	Norland Song Google Maps (Brown, Helene Hausner, et al., 2015)	Planificación Ambiental (brindar información adicional sobre la relación entre los valores de los ecosistemas y el paisaje físico. características mediante el análisis de datos de dos mapas participativos).	2014	Noruega	Si
39	Brown G, Hausner V, Grodzinska-Jurczak M, a Pietrzyk-Kaszynska A, Olszanska A, Peek B, Rechcinski M y Lægreid E.	Google Maps* (Brown, Hausner, et al., 2015)	Planificación Ambiental (busca dar una idea de los valores transculturales y preferencias de manejo asociadas con áreas protegidas).	2014	Noruega Polonia	Si
40	Engen S, Runge C, Brown G, Fauchald P, Nielsen L y Hausner V.	SIG Público Participativo (Engen et al., 2018)	Planificación Urbana (evaluación de preferencias para el uso de la tierra y la política de conservación mediante encuesta vinculada a Google Maps).	2014	Noruega	Si
41	Gagliardi D, Schina L, Sarcinella M, Mangialardi G, Niglia F y Corallo A.	UrbanSense (Gagliardi et al., 2017)	Planificación Urbana (diseñado para vincular datos abiertos con el proceso de gobierno y proporcionar en tiempo real elaboraciones de datos al gobierno de la ciudad, sus ciudadanos y comunidades)	2016	Italia	Si

	Autor	Nombre del SIGPP	Ámbito o uso	Año de creación	País	¿Ha sido aplicado?
42	Hewitt R y A. Macleod C.	Rshiny -prototipo- (Hewitt & Macleod, 2017)	Planificación Ambiental (medir e integrar los valores del paisaje en un sistema de decisiones de apoyo a la planificación)	2017	Escocia	Si
43	Gronewold R.	HEM -proyecto de mapeo de ecología humana- (Gronewold, 2017)	Planificación Urbana (recopilar información espacial sobre estas interacciones entre hombres y mujeres y el medio ambiente para informar a los administradores de tierras públicas a través de reuniones públicas, sesiones de mapeo en línea y divulgación a poblaciones subrepresentadas).	2017	Estados Unidos	Si
44	García X.	Viu la riera (Opina!, Decidim!, QGIS) (Garcia, 2017)	Planificación Urbana (basada en un conjunto de plataformas de web mapping que ha sido desarrollado para facilitar la participación del público en la rehabilitación del paisaje fluvial urbano). Opina!, recoge información sobre las percepciones y preferencias de mejora; Decidim!, consulta estos datos y permite votar y comentar sobre las preferencias de mejora.	2017	España	Si
45	Botequilha-Leitão A, Duarte I, Silva P, Fernándes J, Sales T, Quinta-Nova L, Gómez Sal A y Saldaña A.	ArcGIS en línea con Survey 123 Conect (Botequilha-Leitão et al., 2018)	Planificación Ambiental (evaluar la información cuantitativa sobre los valores y la distribución espacial en paisajes fluviales a tiempo futuro).	2018	Portugal	Si
46	Kivinen S, Vartiainen K y Kumpula T.	Harava -encuesta y mapeo en línea- ArcGIS -analizar y exponer los resultados- (Kivinen et al., 2018)	Planificación Ambiental (encuesta en línea basada en mapas para identificar y mapear los valores, las opiniones y las necesidades de las partes interesadas en relación a la minería).	2018	Finlandia	Si
47	Wang X, Chen Y, Han Z, Yao X, Gu P y Jiang Y.	PinStreet (Wang et al., 2021)	Planificación Urbana (plataforma de MPP - Participación pública basada en dispositivos móviles)	2018	China	Si
48	Jankowski P, Forss K, Czepkiewicz M, Saarikoski H y Kahila M.	SoftGIS Geo-cuestionario y geo-discusión (Jankowski et al., 2021)	Planificación Urbana (encuestas y discusiones basadas en mapas).	2019	Finlandia Polonia	Si

	Autor	Nombre del SIGPP	Ámbito o uso	Año de creación	País	¿Ha sido aplicado?
49	Maarit Kahila-Tani, Kyttä M y Geertman Stan	Maptionnaire (Kahila-Tani et al., 2019)	Planificación urbana (identificar una variedad de ventajas y desventajas en el uso de la metodología SIGPP en la práctica de planificación urbana y regional).	2019	Finlandia Estados Unidos Gran Bretaña Australia Nueva Zelanda	Si
50	Alattar A, Cottrill C y Beecroft M.	Maptionnaire Strava (Alattar et al., 2021)	Planificación Urbana (encuesta en línea basadas en mapas para recopilar y almacenar datos espaciales, georreferenciados y no espaciales)	2021	Escocia	Si

*Estos sistemas no tienen un nombre en específico por lo que se ha anotado la interfaz que usa el sistema.
Fuente: Elaboración propia a partir de los autores indicados.

La tabla anterior muestra alrededor de 50 sistemas que han sido creados a partir del año 2000, la mayoría de estos están relacionados con la planificación ambiental y la planificación urbana, no obstante, no se han podido identificar sistemas relacionados específicamente con ordenación territorial y el uso del suelo. Los sistemas encontrados son ejemplo de que han funcionado en otros países para la planificación de las ciudades y muchos de ellos han tenido una aplicación real, es decir han sido usados por la población recopilando información para cada ámbito de estudio.

El análisis de Brown (2012), de varios SIGPP en el mundo, identificó varias falencias que recaen en los métodos de recopilación de información pues estos requieren un mayor esfuerzo en el muestreo, dando cuenta de que las tradicionales técnicas, como el uso del papel para el mapeo de información es más eficaz, obteniendo mayores tasas de respuesta, mayor participación en el mapeo y reduciendo el sesgo de participantes.

Otra de las críticas a estos sistemas es la definición de quién participa, pues uno de los objetivos es llegar a mayor cantidad de la población considerando todos los grupos en especial de escasos recursos económicos y poblaciones minoritarias, sin embargo, en países en vías de desarrollo donde el acceso a internet es limitado, los resultados tienen mayor sesgo.

Sin embargo, algunos defensores de estos sistemas sostienen que los beneficios de los SIGPP recaen en el salto de escala, al abordarse problemas en diferentes unidades de análisis por lo que se puede alcanzar nuevos entendimientos y alianzas en la resolución de problemas

(Ramasubramanian, 2008); el fomento en la conexión entre los individuos y los grupos (Rheingold (1993, citado en (Ramasubramanian, 2008))

Además, los SIGPP permiten que los usuarios inexpertos puedan explorar una visualización comunicativa altamente sensible al contexto con experiencias multimedia en tiempo real. Si el acceso a la información se puede equiparar con el empoderamiento, entonces los usuarios tienen múltiples oportunidades de acceder a información que refleja diferentes perspectivas y puntos de vista. Las personas pueden aprovechar las herramientas de visualización interactiva para agregar datos e información sobre problemas particulares sin tener acceso a tecnologías o software complejos. Los SIGPP permiten a los usuarios participar en la producción de conocimiento, en lugar de permanecer como consumidores pasivos de información (Gaventa, 1993; Ramasubramanian, 2004, citado en (Ramasubramanian, 2008)). Las personas con conocimientos técnicos mínimos pueden aportar ideas, comentarios, imágenes, mapas y otros tipos de datos e información para enriquecer las conversaciones en curso sobre una variedad de temas como puede ser la ordenación territorial.

1.4. Aproximación del uso de los SIGPP en América Latina y Ecuador

La e-democracia se ha definido como el uso de medios electrónicos de comunicación que dan poder a los ciudadanos para controlar la responsabilidad de legisladores y políticos sobre sus acciones en el ámbito público, ya sea mediante el fortalecimiento de la transparencia del proceso político, el mejoramiento de la calidad de las instancias de formación de opinión o el incremento de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones (Trechsel et al., 2003: 10, citado en (Welp, 2007)). Así, los usos de la tecnología por parte de los gobiernos para mejorar su relación con la ciudadanía se pueden abordar en distintos niveles. En América Latina se ha implementado el uso de las TIC para promover este tipo de gobierno. Según el estudio de Welp (2007) se han identificado algunas iniciativas con el uso de las TIC orientadas a incrementar la transparencia de la gestión y disminuir los niveles de corrupción existentes; para la mejora de la eficiencia interna y externa de la administración pública, principalmente en la prestación de servicios públicos y finalmente las que promueven la participación ciudadana. De acuerdo al análisis del mismo autor hasta el año 2007 se encontraron iniciativas de las formas más básicas, como el uso del correo electrónico para enviar mensajes por parte de los ciudadanos y en otros casos se ha encontrado hasta la posibilidad de presentar propuestas de ley o pedir información

especializada y a la creación de espacios de interacción para influir sobre el diseño de políticas públicas.

Algunos países como México y Bolivia han promovido la creación de foros sectoriales, en otros casos como en Perú y Chile, se han creado programas legislativos virtuales como el Parlamento virtual en los que el ciudadano puede participar. En Paraguay por ejemplo se ha implementado la apelación al ciudadano a través de buzones virtuales para escribir al presidente.

Coronado Zambrano y Cuzcano (2022) sostiene que en América Latina la participación ciudadana se acrecentó con el surgimiento de los portales de transparencia, impulsada por la promulgación de leyes sobre acceso y transparencia de la información en: Perú (2002), Argentina (2003), Ecuador (2004), Bolivia (2005), Chile (2008), Uruguay (2008), Brasil (2011), Colombia (2014), Venezuela no posee ley. Muchos países además crearon un portal único como parte de la política de e-gobierno, se puede mencionar a Argentina (https://www.argentina.gob.ar/), Brasil (https://www.gov.br/ pt-br), Chile (https://www.gob.cl/), Colombia (https://www.gov.co/home/) Ecuador (https://www.gob.e c/), Perú (https://www.gob.pe/) y Uruguay (https://www.gub.uy/) y Venezuela (http://gobiernoenlinea. gob.ve/); el único país que no tiene un portal único es Bolivia.

En el año 2020 el mundo decretó la inmovilización social a causa de la pandemia de la COVID-19, lo que ocasionó que miles de trámites administrativos quedarán pausados, en América Latina sucedió lo mismo evidenciando el ineficiente funcionamiento de la administración y por lo tanto las falencias del gobierno electrónico. También se ha puesto en evidencia la inexistencia de protocolos estándar para el análisis de datos e información que se generan dentro de las instituciones gubernamentales y que ayudan a la toma de decisiones, así como, la inexistencia de estándares de usabilidad. Las páginas web o aplicaciones móviles permiten acceder a los servicios gubernamentales, no obstante, es necesaria la creación de herramientas que faciliten la experiencia del ciudadano al acceder a servicios en línea, una eficiente política de ciberseguridad que garantice el acceso sin riesgo a los servicios que ofrece el gobierno (Coronado-Zambrano & Estrada-Cuzcano, 2022).

En cuanto al uso de los SIGPP en América Latina, se ha realizado una revisión bibliográfica para identificar sistemas que se han implementado en los diferentes países. En la siguiente tabla se muestran los sistemas que se han podido recopilar, encontrando experiencias en Brasil, Ecuador, Venezuela, Chile, Perú y México; no obstante algunos de los ejemplos encontrados no han sido

concebidos como SIGPP, y solo han llegado a conformarse como sistemas participativos, tal es el caso de los dos ejemplos de Ecuador y el sistema diseñado para Perú.

Tabla 1. 3. Compilación de SIGPP en América Latina.

	Autor	Nombre del SIGPP	Ámbito o uso	Año de creación	País	¿Ha sido aplicado?
1	Bugs, Granell, Fonts, Huerta y Painho.	Web 2.0 SIGPP (Bugs et al., 2010)	Planificación Urbana (etiquetas para describir una opinión respecto a un ícono).	2010	Brasil	Si
2	Atzmanstorfer, Eitzinger, Izurieta y Resl.	GeoCitizen (Atzmanstorfer et al., 2014)	Planificación Urbana (zonificación participativa basada en observaciones georreferenciadas de lo que afecta la calidad de vida de los ciudadanos)	2015	Ecuador	Si
3	Espinoza Juanito	No especifica -SIG de participación- (Espinoza Heredia, 2018)	Planificación Territorial (recopilar información georreferenciada proporcionada por la ciudadanía, para gobiernos locales, y evaluar el nivel de participación de la sociedad civil)	2018	Ecuador	Si
4	Bugs Geisa.	SoftGIS (Bugs, 2018)	Planificación Urbana (analizar datos espaciales sobre percepción pública)	2018	Brasil	Si
5	Falco, Kleinhans y Zambrano	No especifica pero usa Google My Maps (Falco et al., 2019)	Planificación Urbana (identificar y mapear las instalaciones y obras públicas en construcción en asentamientos informales)	2019	Venezuela	Si
6	Arias y Vegara	No especifica (Arias & Vergara, 2021)	Planificación Urbana (recabar información para los procesos de planificación y toma de decisiones en los campamentos en términos de cómo construir y organizar espacios habitados)	2019	Chile	Si
7	Zeballos Carlos	SIGP -SIG participativo- (Zeballos-Velarde, 2021)	Planificación Ambiental (identificar las áreas más propensas a desastres)	2021	Perú	Si
8	Prado Carolina	Mapeo Comunitario (Prado, 2021)	Planificación Ambiental (identificar los tipos de usos de suelo que compatibles y perjudiciales para los bienes ambientales)	2021	México	Si

Fuente: Elaboración propia a partir de los autores indicados.

Después de la revisión de estos sistemas, se puede decir que la experiencia en el diseño e implementación de SIGPP en Latinoamérica ha sido escasa, contrario a lo que sucede en el resto del mundo. Así, se puede hablar del caso de Brasil, donde sus esfuerzos se han visto reflejados en la aplicación de dos procesos de participación pública con esta metodología en el ámbito de la

planificación urbana, destacando el uso de la herramienta SoftGIS que también ha sido utilizada en países europeos. En el caso de Ecuador se encontró el uso de GeoCitizen, de igual manera que Brasil, para la planificación urbana; aquí se menciona además el uso de un SIG de participación, sin embargo, no se han encontrado más casos en este país. Dentro de este marco también se han aplicado herramientas SIGPP en Venezuela y Chile; mientras que en Perú y México han hecho uso de los SIG participativos y mapeos comunitarios respectivamente, para abordar temas de planificación ambiental.

De lo anterior, se puede afirmar que es preciso realizar un estudio que se incorpore dentro de estas experiencias en América Latina, que a su vez tenga la relevancia del caso para incorporarse dentro de los procesos de planificación en el Ecuador, particularmente, y que dé paso al desarrollo e implementación de herramientas SIGPP de vanguardia.

Particularmente la propuesta de este trabajo se centra en el uso de estos sistemas para promover propuestas de zonificación de usos del suelo en la ordenación territorial, de manera que el conocimiento local de la población se convierta en un insumo para los tomadores de decisiones en los procesos de planificación en la realidad ecuatoriana.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

2.1. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

El factor clave para el desarrollo es el entorno territorial, es decir que de la calidad del territorio dependerá el desarrollo de las estructuras sociales y su construcción conlleva un proceso de elevada complejidad, necesitando irremplazablemente al ordenamiento territorial como un instrumento para mejorar la calidad de vida de la población, concebido como una política de Estado. Es por esto que, se puede entender como ordenamiento territorial al conjunto de acciones transversales que buscan realizar una ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio. Con dichas acciones se pretende regular y promocionar el desarrollo de las diferentes actividades tales como económicas, sociales y ambientales dentro del territorio con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible que contemple las limitaciones y potencialidades existentes (ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos)(Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial Uruguay, 2020). El principal desafío que tiene el ordenamiento territorial es mantener y mejorar la calidad de vida de la población, fomentar la integración social en el territorio y procurar el buen uso y aprovechamiento de los recursos naturales y culturales.

A partir de aquí se alcanzará un desarrollo que satisfaga adecuadamente las necesidades humanas, tomando en cuenta que los satisfactores de las mismas son diferentes dependiendo de la cultura y el tiempo (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1994) y que por lo tanto la población será quien direccione los procesos. Numerosas son las acepciones que han surgido acerca del Ordenamiento Territorial (OT), especialmente estas se han posicionado en América Latina a partir del año 2000, cuando despertó nuevamente el interés por la planificación y el ordenamiento territorial (Arzeno, 2019).

No obstante, lo importante es comprender que siempre tratará de dar respuestas a las necesidades de ese espacio geográfico susceptible a transformaciones y con limitaciones de su uso en el que juegan los intereses, aspiraciones y expectativas de su población para buscar el tan ansiado desarrollo sostenible que no es más que una apuesta por el progreso social, el equilibrio medioambiental y el crecimiento económico.

Aunque las concepciones sean distintas el objetivo del ordenamiento territorial mantiene la búsqueda de soluciones a las desigualdades regionales: disparidades en cuanto a la distribución del crecimiento, de la producción y la población (Arzeno, 2019).

La Carta Europea de Ordenación del Territorio 1983 dice que la ordenación del territorio es una expresión espacial de la política económica, social y cultural de toda sociedad. Se concibe como una disciplina científica, técnica, administrativa y política con un enfoque interdisciplinario y global, que tiene como objetivo lograr un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física de los espacios según conceptos rectores (Consejo de Europa, 1983).

Para Zoido Naranjo, la ordenación del territorio es *"la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico propio; especialmente de aquéllos a los que atribuimos un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan"* (Naranjo, 1998, p. 3). En su diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio (Zoido Naranjo, 2000), la define asimismo como una política que se ocupa de la presencia, distribución y disposición en el territorio de los hechos que condicionan o influyen en la población.

Gomez Oréa (2013), puntualiza que ordenar un territorio es identificar, distribuir y organizar las actividades humanas en ese territorio, estableciendo sus criterios y prioridades; pero también tomando en cuenta la capacidad del territorio para acoger dichas actividades.

El ordenamiento territorial es una política de Estado a largo plazo, planificada que integra objetivos ambientales (desarrollo sostenible) y territoriales (desarrollo territorial), destinada a regular el uso y ocupación de territorios urbanos y rurales en distintas escalas, así como a orientar la espacialidad del sistema urbano-regional, la localización adecuada de actividades económicas e infraestructuras, la conservación de la biodiversidad y recuperación de áreas degradadas, y la conservación del patrimonio cultural y el respeto a la diversidad cultural. Para ello es necesario plantearse actividades sostenibles y buenas prácticas que ponen en equilibrio a las acciones del ser humano (Massiris Cabeza, 2015).

La FAO en sus guías metodológicas para el ordenamiento territorial, lo conceptualiza como un proceso político-técnico-administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio, en función de las características biofísicas, culturales, socioeconómicas y político institucionales. Además, es un proceso participativo, interactivo e

iterativo, que permite el uso inteligente y justo del territorio basado en objetivos específicos para cada territorio. Para ello se identificará las oportunidades y riesgos a ser reducidos, así como los costos y beneficios para la población (FAO, 2014).

En su mayoría estos conceptos coinciden en que la ordenación territorial es un proceso técnico político administrativo cuyo objetivo es regular el uso y la ocupación del suelo tomando en cuenta las fortalezas y debilidades del territorio como de su población, con el fin de optimizar los recursos naturales, económicos y el capital social de los habitantes. Es así, que hay una serie de elementos que se deben considerar en la planificación, ordenación y gestión del territorio como son los imaginarios colectivos y la participación ciudadana, los mismos que deben ser articulados con el sistema político administrativo.

En este sentido la participación ciudadana es un elemento de gran importancia, es así que en el espacio en que convivimos deben converger tanto ese conocimiento formal de los técnicos, así como ese saber popular, que permita entender las multidimensionalidades de tipo social, cultural, político, económico y ambiental, para encontrar los lineamientos requeridos en la propuesta de las *"intervenciones humanas en el medio con base en una plataforma de valores, en la que estén presentes la integración social, accesibilidad, funcionalidad, sostenibilidad, etc."* (Mesalles & Oviedo, 2011, p. 249), indispensables para la planificación y ordenamiento territorial.

El Ordenamiento Territorial está inherentemente relacionado con el concepto de Desarrollo Sostenible (DS), que se refiere los recursos y servicios ambientales que la humanidad debe salvaguardar para las futuras generaciones, convirtiéndo el OT en un instrumento clave para alcanzar este desarrollo (Lestrelin et al., 2012).

El Desarrollo Sostenible debe incluir el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre; la aplicación de las tecnologías deben respetar el clima y la biodiversidad y ser resilientes; y promover un mundo donde la humanidad viva en armonía con la naturaleza y se protejan la flora y fauna silvestres y otras especies de seres vivos (Nations, 2015).

El concepto de DS, ha sido definido de diversas formas y perspectivas. Aunque existen varias definiciones la más citada es la propuesta por el Informe de la Comisión Brundtland que lo define como un desarrollo que cubre las necesidades de la generación contemporánea sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias demandas (Mensah, 2019).

Actualmente este concepto se ha introducido en la política y la agenda de desarrollo global como un nuevo paradigma para el desarrollo. Aunque muchos autores cuestionan su definición por estar más relacionada con el crecimiento económico, sin embargo, se han llegado a algunos acuerdos, debe ser entendido como un sistema multidimensional, considerando aspectos sociales, político-institucionales, económicas y ecológicas interrelacionadas en su conjunto, evitando el sectorialismo. Además, se trata de alcanzar la equidad inter e intrageneracional ampliando los horizontes espaciales y temporales (Ruggerio, 2021).

Por esta razón el Ordenamiento Territorial, debe basarse en los principios del Desarrollo Sostenible para lograr un equilibrio en el aprovechamiento del suelo, a través de instrumentos de control, regulación, debidamente coordinados con todos los actores involucrados en la toma de decisiones del territorio.

Una de las herramientas para cumplir este cometido es la zonificación que adquiere una connotación de política pública, permitiendo gestionar el uso de la tierra, con especificaciones para determinados tipos de actividades humanas. Esta planificación por lo general ha sido responsabilidad de los técnicos, mediante un proceso desarticulado de los diversos actores y, en muchos de los casos, sin contar con un marco legal sólido.

¿Cómo se logran estas zonificaciones? Varias son las prácticas que se han ejecutado en el esfuerzo de generar las propuestas, desde métodos tradicionales como la construcción de categorías de ordenación a partir de unidades ambientales (Villarino & Orea, 2013), o la elaboración de unidades estructurales (Zonneveld, 1972), la planificación de usos a partir de la evaluación de tierras, la optimización de superficies y a la asignación espacial (Santé, 2005), entre otros. No obstante, estas técnicas han sido diseñadas para ser entendidas sólo por los expertos, impidiendo que los planes puedan ser legitimados por la población, que por desconocimiento o falta de interés no logran formar parte activa de dichos procesos ya sea proporcionando información o actuando como entes vigilantes para dar cumplimiento de metas o propuestas que siempre tendrán como común denominador buscar el desarrollo sostenible.

Con el paso del tiempo y aparición de nuevos factores como la migración, activación económica y desempleo el suelo rural ha experimentado cambios drásticos y rápidos como la reducción de la actividad agraria, los fuertes procesos de urbanización y en general la aparición de nuevas actividades, exigiendo no sólo una propuesta de normas y ordenanzas para su regulación, sino de planes con acciones concretas, que puedan ser gestionadas y que la población local se sienta

beneficiaria. De ahí la importancia de contar con procesos que produzcan un conocimiento del territorio en el que se refleje la interacción de los actores con el entorno no solo individual sino social mediado por la cultura y la tecnología.

Por lo cual, en esta investigación se hará referencia al ordenamiento territorial como el instrumento ejecutor cuyo objetivo principal será mejorar las condiciones y calidad de vida de la población dando cumplimiento a la política de estado que en el Ecuador busca el buen vivir; todo esto respetando el espacio físico en donde se desarrollan las acciones propias de convivencia (ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos) de forma que se pueda lograr un desarrollo sostenible.

2.2. Ciudadanía y Participación Ciudadana en el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

La concepción de ciudadanía a partir del aporte reflexivo del sociólogo inglés Thomas H. Marshall, se ha ido articulando al pensamiento contemporáneo. Marshall (1949) aborda la ciudadanía a partir de la universalización de los derechos, clasificándolos en tres: los civiles, los políticos y los sociales; por lo tanto, la ciudadanía debe ser entendida como un proceso histórico, como un concepto en movimiento y constante desarrollo.

O'Donnell (2004) explica la ciudadanía desde dos puntos, uno relacionado con la democracia y los derechos que se asignan a todos, especialmente los de votar, ser elegidos y formar parte de las actividades políticas. Por otro lado, se encuentra el hecho de que la ciudadanía se deriva de la nacionalidad, es decir el hecho de pertenecer a una nación.

Entonces la ciudadanía se relaciona directamente al lugar y al grupo del que se siente formar parte, generando un nexo político y jurídico, que une a un individuo a una organización estatal. No obstante, a esta característica le hace falta añadir la cualidad de una ciudadanía partícipe del ámbito público, como lo propone Jelin (1996), debe incluirse el compromiso cívico centrado en la participación en el proceso público y los aspectos simbólicos y éticos, que confieren un sentido de identidad y de pertenencia a una colectividad, un sentido de comunidad.

Así, la ciudadanía no es sólo aquella que se relaciona con los asuntos del Estado, sino que es necesario reconocer a los estados plurinacionales y también pluriétnicos (Miralles, 2009); siendo importante también la interculturalidad de los territorios. La interculturalidad puede ser entendida

como una alternativa al mundo globalizado que fomenta la relación dialógica con el otro, donde se da una transformación común sin que desaparezcan esas diferencias; como una dimensión más completa, más solidaria, como propuesta de conocimiento de la realidad y como práctica de vida (Di Martino, Marisa, 2009).

Por lo tanto, la ciudadanía debería ser más incluyente, de manera que se pueda conseguir una plena integración común de las diferencias existentes en la sociedad (Rubio Carrecedo, 2007).

De acuerdo a la legislación ecuatoriana, la Constitución en su art. 6 establece que "todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución...", se obtiene la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento o por naturalización (Asamblea Nacional, 2008), es decir, que la ciudadanía consiste en un vínculo político y jurídico entre el Estado y la persona, que le permite hacer uso de sus derechos de participación ciudadana entre una serie de derechos y obligaciones (Calderón, 2015).

En este estudio la ciudadanía será abordada desde una dimensión activa, aquella que no sólo participe en las decisiones sino sea quien tome las decisiones, con absoluta autonomía, control, vigilancia y gestión sobre los procesos colectivos que le afectan y al territorio en el que se desarrollan.

La participación ciudadana será pues el instrumento que permitirá a tal ciudadanía ejercer sus derechos. En este sentido la participación ciudadana se ha concebido como elemento fundamental de los procesos de ordenamiento territorial, sin embargo, aún no constituye un elemento imprescindible. Arnstein (1969) hace una comparación entre la participación ciudadana y comer espinacas, donde explica que en un inicio nadie está contra ella porque es algo bueno, no obstante, no se la ve plasmada de manera real. Ha sido un ritual vacío en el cual no existe el poder necesario de la población para afectar los resultados, por lo tanto, si los ciudadanos no cuentan con esta oportunidad, la participación se centra en la terapia y manipulación de la gente, donde se limita meramente a actos de socialización o información de lo ya previamente establecido.

Al igual que el término ciudadanía, sobre participación ciudadana se han generado innumerables conceptos que se han ido constituyendo a lo largo de la historia y dependiendo del espacio en el que se han desarrollado, puede referirse al ciudadano como usuario, al ciudadano como fuente de opinión o como el cambio de los mecanismos de gobierno. Es evidente que la participación ciudadana implica mucho más que un ciudadano en un proceso asistencial, consultivo o

informativo, sino como un ente gestor capaz de producir un cambio e integrarlo de principio a fin dentro de cualquier proceso en el que sea necesario.

De acuerdo con André (2012 citado en (Marzouki et al., 2017)) la participación ciudadana inicia su trayectoria a partir de los años 1950-1960 en los Estados Unidos como parte del Desarrollo Urbano y los Programas de Reducción de la Pobreza. Cabe mencionar que en la década de los 60s surgen una serie de movimientos y demostraciones para incluir los derechos civiles como "Black Power/Black is Beautifull"; Antiguerra de Vietnam; la segunda ola de feminismo; movimiento de mujeres; entre otros.

Una de las principales metas en el inicio de la participación era incrementar el nivel de ciudadanos involucrados en los procesos de toma de decisiones concernientes a sus ciudades y comunidades.

Arnstein (1969) concibe a la participación ciudadana como la redistribución del poder que permite a los ciudadanos compartir los beneficios de la sociedad, diferenciando entre un simulacro de participación y un poder real para afectar el resultado de un proceso. En esto consiste la capacidad real de la participación ciudadana de redistribuir el poder entre quienes lo ostentan y quienes lo desean.

Cunningman (1972 citado en (Marzouki et al., 2017, p. 205)) define a la participación como *"un proceso en el que la población común ejerce poder sobre las decisiones relacionadas con los asuntos de su comunidad".* Según Cunill de manera general la define como *"la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público"* (Cunnill, 1991 citado en (Guillen et al., 2009, p. 179). Para Parés (2009 citado en (Díaz Aldret, 2017), la partición ciudadana es un proceso en el que los ciudadanos que no ostentan cargos ni funciones públicas tratan de incidir en algún grado las decisiones gubernamentales respecto a temas que les afecta, dando respuesta a cualquier convocatoria que viene desde el gobierno e implica una voluntad de incidencia.

La participación ciudadana se considera como un impacto directo en la formulación, aplicación de políticas y la gestión del territorio. Los ciudadanos son vistos como una parte integral del proceso de gobernanza y su participación activa, se considera esencial para las decisiones críticas que enfrenta una comunidad (Callahan, 2007).

En la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública 2009, la participación se constituye como una estrategia que alcance una democracia plena, basada en los

derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, favoreciendo el desarrollo, la inclusión y cohesión social; sus principios se fundamentan en:

- Constitucionalización: participación ciudadana en la gestión pública con los mecanismos, procedimientos y garantías que ésta requiere.
- Igualdad: derecho de cada ciudadano y ciudadana, estableciendo las garantías necesarias para que sea ejercido en igualdad de condiciones.
- Autonomía: debe ejercerse con total autonomía de los actores sociales.
- Gratuidad: ésta tiene que ser gratuita.
- Institucionalización: los poderes públicos promoverán la creación, mantenimiento y correcto funcionamiento de las instituciones y mecanismos que hagan posible el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, respetando la existencia de espacios y mecanismos de participación informal y espontánea.
- Corresponsabilidad social: la participación ciudadana es corresponsabilidad de los poderes públicos y de los ciudadanos y las ciudadanas.
- Respeto a la diversidad y no discriminación: se deberán respetar las particularidades, características y necesidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de cualquier otro grupo poblacional, social y culturalmente diverso.
- Adecuación tecnológica: con el fin de incrementar la calidad, accesibilidad y eficacia, los poderes públicos promoverán la adaptación y la universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación de los ciudadanos y las ciudadanas (XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración, & Pública y Reforma del Estado, 2009).

Este concepto a medida que ha evolucionado se torna cada vez más ambiguo y en él se han ido incorporando más criterios acorde a las necesidades de los ámbitos técnico, político y social, como las distintas líneas del pensamiento.

En Ecuador, de acuerdo a el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) la participación ciudadana se refiere a *"la relación de la ciudadanía con la esfera de lo público, con el fin de impedir o al menos controlar los posibles errores, excesos y arbitrariedades de las*

instituciones públicas y de las personas que la conforman" (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).

La participación ciudadana en su ejercicio permite demandar una mayor transparencia, eficiencia y eficacia en el manejo de fondos públicos, así como el cumplimiento de las políticas y metas de los planes y presupuestos del Estado. Al ser tan importante este cometido, la ciudadanía debe estar formada y ser consciente de los procesos, en este sentido es relevante responder a ciertas preguntas como ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Con quién? ¿Hasta dónde? ¿Cuáles son mis derechos? ¿Cuáles son mis deberes? ¿Qué riesgos asumo? ¿Qué compromisos se derivan? ¿Quiénes somos? ¿Qué representamos? y ¿Cómo nos organizamos?, entre otras. Así, la participación se convierte en un proceso de aprendizaje continuo de las comunidades, tomando en cuenta que tienen el derecho y el deber de participar en la formación, ejecución y control de lo público (Araujo & Ramón, 2016).

La Agenda 2030, con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ha permitido que la participación ciudadana mantenga su importancia en la agenda pública internacional. El ODS 16 "Paz, justicia e instituciones fuertes", en uno de sus apartados resalta el "garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles. Dicho componente manifiesta la necesidad de incluir la voz de 'las personas' en la decisión pública" (PNUD, 2018, p. 18 citado en Moncayo Vives, 2020)).

En este trabajo se define a la participación ciudadana como un proceso político y social, un instrumento de gestión, como medio que permita potenciar el desarrollo individual y colectivo de las personas, favoreciendo sus posibilidades de actuar con autonomía e independencia, promoviendo la iniciativa y la toma de decisiones con un empoderamiento sobre los problemas inherentes a estos.

Además de entender a la participación ciudadana, es necesario puntualizar sobre la participación pública, según varios autores se concibe como un término más amplio, donde se distinguen dos tipos de participantes, la ciudadanía en general y los tomadores de decisiones, así como las entidades, organizaciones públicas y privadas.

El término "público" puede incluir a los tomadores de decisiones, ejecutores, individuos afectados, observadores interesados o el público al azar. La dimensión de participación puede abarcar un espectro que va desde el público que recibe información pasivamente hasta modos de

participación cada vez más complejos que dan como resultado el control ciudadano sobre un proceso de decisión (Brown et al., 2014).

La participación pública en la toma de decisiones en la planificación de las ciudades ha sido adoptada en los países occidentales desde finales del siglo XX y se remonta a la Ley de Planificación Urbana y Rural de 1947 en Inglaterra, que permitió a los ciudadanos expresar sus opiniones sobre desarrollos a gran escala después de la Segunda Guerra Mundial (Wang et al., 2021).

Conforme han evolucionado los temas de planificación, que ha hecho que aparezcan o se potencien nuevos conceptos como la gobernanza, la participación pública ha tomado más relevancia. Es así que, la participación pública en gobernanza involucra la participación directa o indirecta de los actores en la toma de decisiones sobre las políticas, planes o programas de los cuales forman parte o tienen algún interés (Quick & Bryson, 2022). Los actores son personas, grupos u organizaciones que pueden influenciar o estar afectados por las decisiones políticas o hacer un reclamo en la atención, recursos o productos de las entidades. Además, pueden interactuar con agencias gubernamentales, líderes políticos, organizaciones sin fines de lucro y organizaciones económicas que crean las políticas o programas.

Como se ha podido constatar, la mayoría de los autores que hablan sobre participación ciudadana, coinciden con los autores que conceptualizan a la participación pública, por lo que se tomará a los dos términos como sinónimos, pero entendiéndose como un espectro más amplio en el que se considera a tres grandes grupos de participantes. Por un lado, la ciudadanía en general que puede estar dentro o fuera de una organización social, por otro lado, los entes gubernamentales públicos en donde generalmente están los actores políticos y población con cargos dentro de las instancias públicas y por último, los entes privados que también deben ser considerados en los procesos. Todos estos actores, serán considerados para la toma de decisiones con un empoderamiento sobre los problemas inherentes a estos, de manera que la participación sea un proceso político y social, que permita la gestión del territorio, para potenciar el desarrollo individual y colectivo de su población.

Sobre los niveles de participación, varios autores han establecido diferentes escalas de participación que han facilitado la comprensión de estos procesos y cómo estos se llevan a cabo en los diferentes espacios.

Arnstein (1969), concibe a la participación como un espectro que va desde la no participación hasta el nivel de empoderamiento ciudadano en donde finalmente los ciudadanos pueden influir en los resultados (Ver Figura 2.1). Cada escalón corresponde a la incidencia real del ciudadano en los asuntos públicos. Esta autora destaca que el peldaño que respecta a la consulta se lo concibe como un simbolismo; en la parte superior en el nivel de asociación, la población es capaz de ejercer un alto grado de control y poder, donde puede negociar y gestionar compensaciones con quienes ejercen el poder.

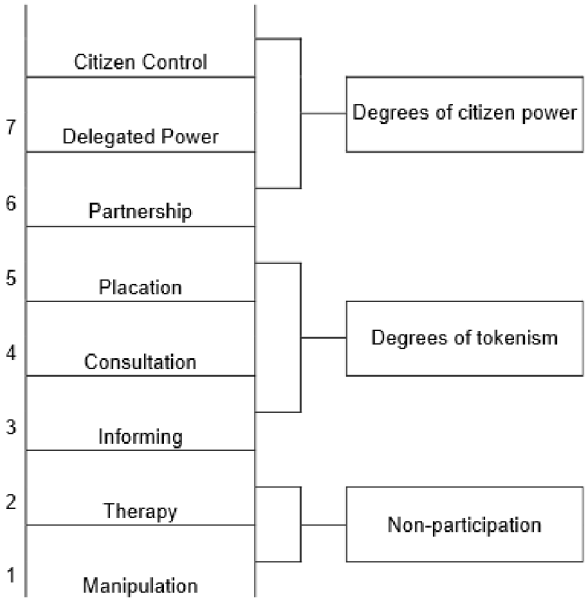

Figura 2. 1. La escalera de participación de Arnstein.

Fuente: (Arnstein, 1969).

Esta investigación se centra en analizar cómo las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) pueden incidir en la participación, tal que la población pueda ser quien tome las decisiones en conjunto con los expertos sobre sus territorios, promoviendo entonces el control ciudadano, pero además la gestión y asociación de la comunidad para enfrentar los problemas que afectan directa o indirectamente su desarrollo. Así, es necesario considerar los niveles de participación ciudadana a través de medios virtuales, a continuación, se explican algunas propuestas.

En la Figura 2.2 se puede observar la escalera de participación a través de medios web, propuesta por los investigadores de Leeds. El peldaño más bajo es el manejo pasivo de la información y entre los más altos se encuentran los sistemas de apoyo a la decisión vía Internet (Hanzl, 2007).

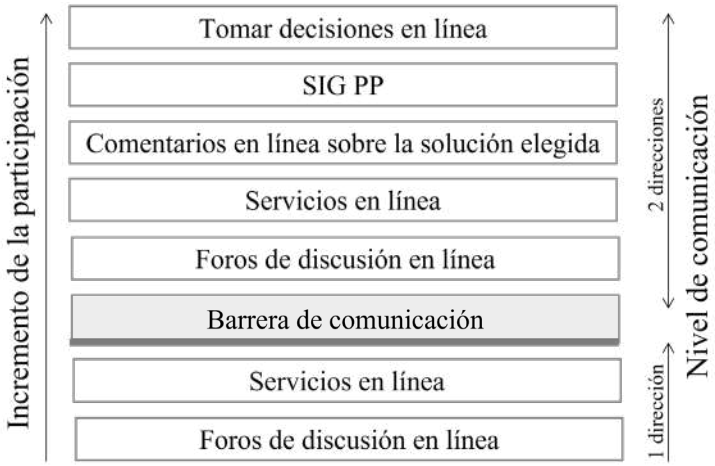

Figura 2. 2. Escalera de e-participación (Kingston, 2002).

Fuente: (Hanzl, 2007, p. 299).

Es importante mencionar que estos niveles sirven para sensibilizar a los decisores sobre este proceso y que de una u otra forma deberán servir para educar, informar, consultar o delegar poder a la población. No obstante, la fase de consulta a lo largo del tiempo ha sido criticada y se ha desestimado como un simple hecho simbólico que confiere poco poder real.

En el esquema de la Figura 2.3, propuesto por el grupo CASA de Londres, incluye la decisión que puede tomar la sociedad local y la población que participa a través de medio virtuales, permitiendo el involucramiento de más actores (Hanzl, 2007).

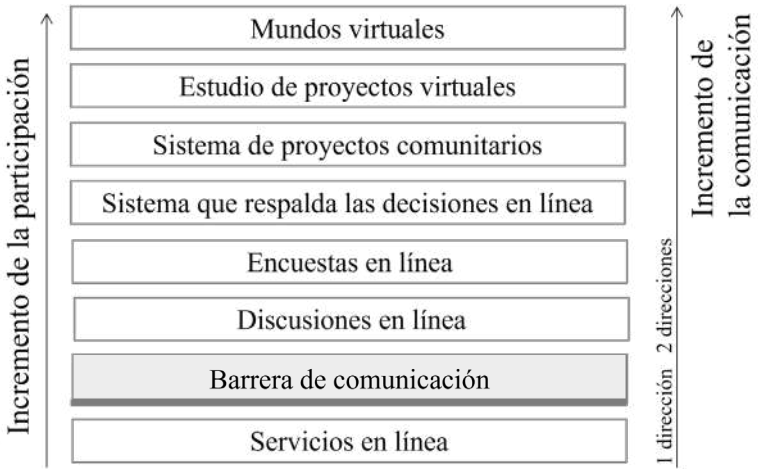

Figura 2. 3. Escalera de e-participación (HudsonSmith et al., 2002 after Kingston, 2002).

Fuente: (Hanzl, 2007, p. 299)

Según Luque (2012) es necesario establecer qué tan lejos puede llegar el ciudadano al participar de una forma electrónica o virtual. En este sentido define tres niveles de participación que determinan "los grados que alcanza el ejercicio ciudadano cuando hace parte del proceso de toma de decisión pública, a partir de la oferta institucional de herramientas y aplicaciones digitales de fácil acceso para el interesado" (Pérez Tornero, Fernández, Cervi & Giraldo, 2010 en Luque, 2012).

En la tabla 2.1 se muestran los tres niveles, siendo el último el empoderar a la ciudadanía en donde se le concede el poder político para mejorar sus condiciones de vida.

Tabla 2. 1. Niveles de participación ciudadana a través de la tecnología.

Niveles de participación	Conceptualización	Categoría
Permitir	Proceso de transferencia de medios y libertad de decidir a los ciudadanos. La tecnología puede ser usada para llegar a una audiencia amplia, proporcionando herramientas que respondan a diversas habilidades técnicas y comunicativas de los ciudadanos. La tecnología debe dar la información pertinente en formatos accesibles y comprensibles.	Informar
Comprometer	Construcción de una obligación cívica hacia las formas de acción y decisión públicas, vía redes electrónicas. Se garantiza herramientas de involucramiento ciudadano en procesos de consulta como apoyo a cuestiones de política deliberativa.	Deliberar
Empoderar	Concesión de poder político para que una comunidad mejore sus condiciones de vida. El ciudadano es capaz de organizarse como comunidad y de utilizar las redes electrónicas como soporte, de su organización y de sus relaciones, con instituciones estatales u organizaciones sociales. Implica apoyo a la participación activa y la incorporación de ideas ciudadanas en la agenda política.	Decidir

Fuente: Elaboración propia a partir de (Hanzl, 2007, p. 299) (Luque, 2012)

Analizados los niveles de participación, se genera una escalera propia para esta investigación a partir de los autores citados. Se consideran cuatro niveles, empezando por el más bajo que es la No participación, aquí estarían la terapia y manipulación hacia la población. El segundo peldaño es el simbolismo, para pasar a este estarían tres aspectos que el gobierno hace con la población: la información, la consulta o el apaciguamiento. Es en este estadío donde la barrera de la comunicación aparece, pues esta limita este proceso. En el tercer peldaño Comprometer, tiene que ver con garantizar herramientas de involucramiento ciudadano, para ello las TIC aparecen de forma transversal hasta el último nivel, y en dos sentidos: por un lado, para evitar intermediarios en los procesos comunicativos relacionados con ambas partes y, por otro, para el fomento de la incidencia ciudadana en la agenda política con el apoyo de las diversas herramientas. Finalmente, el último escalón es empoderar, en esta la población con el apoyo de las herramientas puede ser agente de control ciudadano y toma de decisiones en conjunto con el Estado (Ver Figura 2.4).

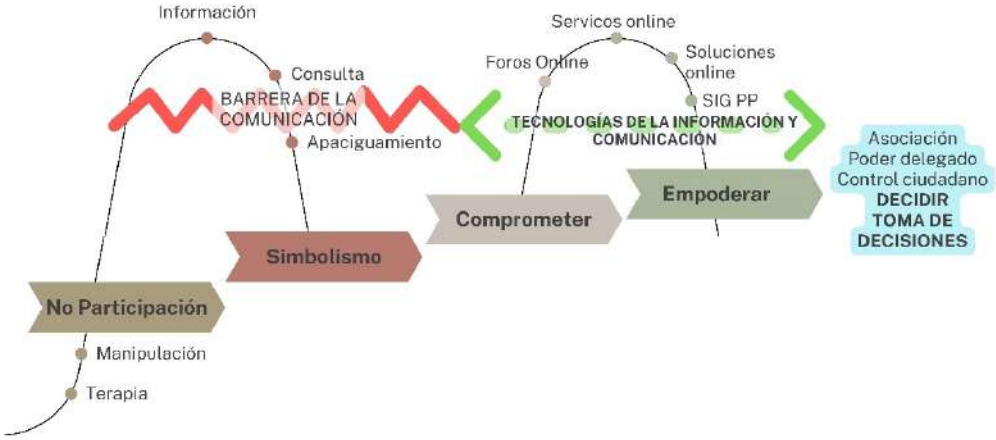

Figura 2. 4. Niveles de participación ciudadana a través del uso de las TIC.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Arnstein, 1969), (Hanzl, 2007, p. 299), (Luque, 2012)

2.3. Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC)

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) son los recursos y herramientas que permiten procesar, administrar y distribuir la información a través de aparatos tecnológicos, como: ordenadores, teléfonos, televisores, etc. El ámbito de las TIC fundamenta su origen en tres ejes fundamentales como lo son: el político (acción de los países desarrollados para actuar en el sector de las tecnologías), el tecnológico (aparición de nuevos servicios en las redes de la

telecomunicación) y el estratégico (convergen varios sectores para operar de manera conjunta). Para abordar las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) se tomará como referencia a varios autores que se citan en la tabla 2.2.

Tabla 2. 2. Conceptualización de las NTIC.

Autor	Conceptualización
Gisbert y otros (1992)	Conjunto de herramientas, soportes y canales para el tratamiento y acceso a la información.
(Hamelink & Nations, 1997)	Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) engloban todas aquellas tecnologías que permiten el manejo de la información y facilitan diferentes formas de comunicación entre actores humanos y entre sistemas electrónicos. Estas tecnologías se pueden subdividir en: Tecnologías de captura, con dispositivos de entrada que recopilan y convierten información en forma digital. Y las tecnologías de almacenamiento, que producen una variedad de dispositivos para almacenar y recuperar información en forma digital.
Castells (1998)	Conjunto de tecnologías desarrolladas en el campo de la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones, la televisión y la radio, la optoelectrónica y su conjunto de desarrollos y aplicaciones.
Cabero (2000)	Instrumentos técnicos que giran en torno a los nuevos descubrimientos de la información. Medios eléctricos que crean, almacenan, recuperan y transmiten la información de forma rápida, y en gran cantidad, y lo hacen combinando diferentes tipos de códigos en una realidad hipermedia.
UNESCO	El conjunto de disciplinas científicas, tecnológicas, de ingeniería y de técnicas de gestión utilizadas en el manejo y procesamiento de la información, sus aplicaciones; las computadoras y su interacción con hombres y máquinas; y los contenidos asociados de carácter social, económico y cultural.
(Casacuberta & Gutiérrez-Rubí, 2010)	Nuevas herramientas y todas las aplicaciones asociadas al concepto de Web 2.0, que permite la colaboración colectiva de una forma descentralizada, para potenciar y mejorar las posibilidades de participación ciudadana. Así, blogs, redes sociales, nano blogs como Twitter, vídeos, comunidades para compartir contenidos como Flickr o YouTube... permiten que la ciudadanía no sea solo receptora de información sino también emisora.
(Luque, 2012)	Las TIC son herramientas con enormes posibilidades de potenciar la libertad y la participación de los ciudadanos en el desarrollo de sus relaciones con el Estado y con sus instituciones, y viceversa.
(Gagliardi et al., 2017)	Las tecnologías de la información y la comunicación proporcionan una plataforma abierta para las personas de manera que puedan expresar su creatividad y potenciar la innovación, la creación de conocimiento, aprendizaje y elaboración de políticas.

Fuente: Las indicadas.

Entonces se puede decir que las NTIC permiten generar, almacenar y difundir de manera digital la información, para lo cual se apoya en la informática. Dichas tecnologías han provocado un gran impacto social que ha traído consigo grandes cambios en la civilización humana que ahora se la

puede denominar "sociedad de la información y del conocimiento". Además, estas procesan información estratégica que sirve de apoyo en la toma de decisiones (productivas, financieras, políticas, sociales), se convierten en el paradigma en torno al que se fijan las representaciones sobre el saber socialmente valorado como necesario.

Las TIC además, facilitan nuevas formas de participación pública, haciendo que los gobiernos sean más permeables a los ciudadanos y que pueden vincularse superando los límites entre la institución y la población (Gagliardi et al., 2017) .

La introducción de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de participación (eParticipación) no significan crear un nuevo tipo de participación, sino simplemente más participación, que genere un cambio a través de la multitud de nuevas herramientas y aplicaciones asociadas a la Web 2.0 que permite la colaboración colectiva de una forma descentralizada. Así, la población no sólo es receptora de información sino también generadora y emisora (Casacuberta & Gutiérrez-Rubí, 2010).

Según Cabero (1998) algunas de las características que sobresalen dentro de las NTIC son:

- **Inmaterialidad:** Las NTIC se encargan de la creación, el proceso y la comunicación de la información. Dicha información es esencialmente inmaterial, y esta es distribuida de forma transparente e inmediata a cualquier lugar.

- **Interconexión:** Son las nuevas oportunidades tecnológicas que surgen entre dos tecnologías. Por ejemplo, la telemática es la interconexión entre la informática y las tecnologías de comunicación, propiciando con ello, nuevos recursos como el correo electrónico, los IRC, etc.

- **Instantaneidad:** El uso de las redes de comunicación junto con la informática, han permitido la comunicación y transmisión de la información, entre lugares alejados físicamente de manera inmediata.

- **Digitalización:** Consiste en la transmisión de la información de todo tipo (sonidos, texto, imágenes, animaciones, etc.) usando los medios digitales en un formato universal a través de una codificación.

En conjunto estas características buscan crear herramientas tecnológicas capaces de responder a las necesidades cambiantes del mundo actual, en donde el desarrollo tecnológico es el punto de

partida para la denominada sociedad de la información que demanda una conexión a la red y acceso inmediato a la información que la misma ofrece; propiciando así la participación ciudadana de manera no burocratizada, libre de presiones y respetando la opinión de todos los participantes, con el fin de reconstruir espacios comunitarios, de participación y encuentro, de diálogo y cooperación.

El uso de las NTIC para propiciar la participación ciudadana en procesos de ordenación territorial ha aumentado en los últimos años, pues estas herramientas han permitido crear insumos con la información brindado por la población bajo el conocimiento empírico y corroborada bajo los criterios técnicos de los profesionales a cargo, este paso ha permitido legitimar estos procesos y dar a la ciudadanía el poder de ser escuchada y sentir que forma parte en la toma de decisiones que atañen a su territorio. Otro de los beneficios que ofrecen las NTIC es el libre acceso a la información pues ya no se limita a que los insumos reposen en un espacio físico, simplemente al acceder a la red se pueda hacer uso de ello.

Las nuevas tecnologías deben tratar de dotar de herramientas accesibles a la población para cubrir una demanda de consumo o conexión a la red, que identifica por lo general el proceso de construcción de la Sociedad de la Información, como una apuesta por el empoderamiento del Tercer Sector y de la ciudadanía, como una decidida voluntad de configuración de las condiciones propicias para una comunicación no burocratizada, ni mercantilizada, en virtud de un modelo genuino y diferente de creatividad social, con el fin de reconstruir espacios comunitarios, de participación y encuentro, de diálogo y cooperación, que pueden sin duda contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad e instituciones de la ciudad (Sierra & Moreno, 2011).

En Ecuador a pesar de que la promoción de la participación ciudadana ha tomado auge, aún estas prácticas no han sido tan usadas. La instauración del e-gobierno está respaldado por la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización (COOTAD), en su sección cuarta, Gobierno y Democracia Digital, señala que los gobiernos autónomos descentralizados, entre ellos los municipales, para la prestación de servicios, deberán emprender un proceso progresivo de aplicación de los sistemas de gobierno y democracia digital, aprovechando de las tecnologías.

Así las administraciones municipales deben crear portales web que cumplan los siguientes aspectos: (1) Transformador o renovador; (2) Fácil de usar; (3) Conveniente; (4) Seguridad,

privacidad y registro; (4) Participación del sector privado; (5) Desconcentración; (6) Interoperabilidad del servicio electrónico.

Las administraciones municipales crearon su página web, con el fin de que exista una participación pública directa y que la población esté informada. No obstante, la información pública se encuentra en términos inentendibles para el ciudadano, generando que éste no se empodere del mismo y tenga desinterés por estos temas. En las páginas web lo que más se encuentra es la rendición de cuentas anual donde simplemente se presentan datos estadísticos de su gestión, no cuentan con guías de trámites ni otras herramientas para la participación pública (Encarnación Ordoñez et al., 2021)

Según el estudio de Martínez (2022) el 46% de los GAD Municipales del Ecuador cuentan con herramientas de participación, siendo las redes sociales los principales canales de participación. Y tan sólo el 9,9% ofrece temas de interés a los ciudadanos. Las herramientas presentes en los municipios son de carácter informativo y no presentan un alto grado de interacción con los ciudadanos, más que las respuestas por el uso de redes sociales tales como Facebook, Twitter y alguno que otro foro. Es así que la tecnología no se ha aprovechado para estos fines y se necesita de un primer acercamiento que pueda incorporar el conocimiento local en la ordenación territorial.

2.4. Los Sistemas de Información Geográfica para Participación Pública

Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) se han convertido en elementos importantes en el planeamiento. Desde sus primeros días como un caro lujo, se han ajustado y hasta ahora están fuera de la plataforma de las necesidades de todo tipo de organizaciones públicas y privadas.

Frente a ello, han surgido numerosas investigaciones sobre estos sistemas y las cuestiones puramente técnicas han dado paso a la investigación sobre la aplicación de la tecnología.

Más recientemente, las cuestiones institucionales y sociales se han convertido en temas importantes de la investigación SIG. Entre las cuestiones sociales, la preocupación de que todas las voces deben ser escuchadas en una democracia los “Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública o SIGPP” ("Public Participation GIS" o “PPGIS” en inglés) se presentan como una herramienta innovadora que permite en gran medida satisfacer esta necesidad (Obermeyer, 1998).

La preocupación por los SIGPP se centra en el papel creciente de la tecnología SIG como herramienta poderosa en una democracia. La clave para entender la relación entre los SIG y la sociedad es reconocer que los SIG no son sólo una herramienta diseñada para resolver un aspecto de un problema particular: el de la traducción de la información empírica espacialmente referenciada en un lenguaje espacial, que permita la representación cartográfica de patrones y relaciones, y del análisis de la naturaleza de estas relaciones. "Más bien, el desarrollo de los SIG, o cualquier otra tecnología, es un proceso social" (Sheppard, 1995).

El término SIGPP fue concebido en 1996 en la reunión del Centro Nacional de Información Geográfica y Análisis (NCGIA) para describir un campo de los sistemas de información geográfica (SIG), que busca mejorar la participación pública y fomentar el empoderamiento de las organizaciones no gubernamentales, los grupos de base y comunidades locales (Sheppard et al., 1999; Sieber, 2006a). El uso del término SIGPP surgió en los EE.UU., mientras que el término SIG participativo o 'SIGP' se concibió de enfoques de planificación participativa en las zonas rurales de los países en desarrollo; la fusión de Aprendizaje y Acción Participativa (Rambaldi et al., 2006), SIGP se utiliza a menudo para promover los objetivos de las organizaciones no gubernamentales, grupos de base y organizaciones comunitarias que puedan oponerse a la política oficial del gobierno, especialmente en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas y la distribución actual de la riqueza y el poder político. Por el contrario, los SIGPP pueden ser sancionados por los organismos gubernamentales, especialmente en los países occidentales y democráticos como un medio más eficaz para ampliar la participación pública y consulta a la comunidad.

De acuerdo con Doug Aberley and Renee Sieber (2002) los SIGPP:

- Son una herramienta interdisciplinaria de investigación, desarrollo comunitario y administración ambiental basada en valores y marcos éticos que promueven la justicia social, la sostenibilidad ecológica, la mejora de la calidad de vida, la justicia redistributiva, el fomento de la sociedad civil, etc.;

- Se practica en el ámbito urbano y rural, contexto organizacional (organización comunitaria, grupo de base, organización no gubernamental, gobierno local, gobierno regional, gobierno estatal/provincial) o sector (transporte, seguridad alimentaria, vivienda, salud pública, etc.);

- Se esfuerzan por involucrar a jóvenes, ancianos, mujeres y otros segmentos de la sociedad que tradicionalmente están marginados de los procesos de toma de decisiones;
- Tienen una base tanto funcional como holística, es decir, se puede aplicar para ayudar a resolver problemas en sectores específicos de la sociedad y/o para proporcionar evaluaciones integradas más amplias de la identidad biorregional o basada en el lugar;
- Se aplican mejor a través de asociaciones desarrolladas entre individuos, comunidades, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, instituciones religiosas o basadas en la fe, gobiernos y el sector privado;
- Están vinculados a teorías y métodos sociales originarios de la planificación, la antropología, la geografía, el trabajo social y otras ciencias sociales;
- Están vinculados a herramientas de investigación cualitativa aplicada, incluida la investigación de acción participativa, la investigación fundamentada, la evaluación rural participativa, etc.
- Son una herramienta que se aplica mejor en una amplia variedad de formatos y tipos de datos manuales, digitales, bidimensionales y tridimensionales (digital, oral, imagen);
- Permiten el acceso público a datos culturales, económicos y biofísicos generados por gobiernos, organizaciones del sector privado e instituciones académicas;
- Admiten una variedad de enfoques interactivos, desde contacto cara a cara hasta aplicaciones basadas en la web;
- Promueven el desarrollo de software que sea accesible a una amplia adquisición y facilidad de uso;
- Apoyan el aprendizaje permanente de sus practicantes de una manera que ayuda a cerrar las brechas que existen entre culturas, disciplinas académicas, género y clase (Aberley & Sieber, 2002).

Cuando estos procesos se realizan de una manera adecuada, contribuyen a mejorar la calidad y la legitimidad de las decisiones, desarrollar la capacidad de participar en el proceso político, aumentar la confianza y la comprensión de los participantes, y conducir a mejores resultados para el territorio y los objetivos sociales.

En la práctica, los procesos de participación pública no pueden ser eficaces porque no pueden lograr una verdadera participación en la planificación o de otras decisiones; no satisfacen a los miembros del público que están siendo escuchados; y rara vez se puede decir que mejoran las decisiones que los organismos y funcionarios públicos hacen (Brown et al., 2014).

En esta investigación se aborda a los SIGPP como una herramienta que ofrece un enfoque alternativo para la participación del público en la toma de decisiones, permitiendo incorporar los conocimientos locales, integrar y contextualizar la información espacial compleja, que permitirá a los participantes interactuar dinámicamente con la información base disponible, analizar las alternativas, y la autonomía de los individuos y grupos (Sieber, 2006a) en la que la integración de la tecnología y la información espacial fomenten la participación pública y promuevan procesos democráticos a la hora de planificar el territorio.

La información juega un rol extremadamente importante en la participación pública y requiere acceso a una información comprensible, pues las decisiones sobre los asuntos públicos afectan a varios ámbitos del territorio que están interconectados, economía, educación, salud, infraestructura, recursos naturales, etc. Por lo tanto, la participación pública requiere herramientas que reconozcan la interrelación entre todos los datos que se obtienen del territorio y que estos estén actualizados (Barndt, 1998). En este sentido, los SIGPP proveen un enfoque único para involucrar al público en la toma de decisiones a través de su objetivo de incorporar el conocimiento local, integrar y contextualizar información espacial compleja, permitir que los participantes interactúen dinámicamente con aportes, analizar alternativas y empoderar a individuos y grupos (Sieber, 2006b).

Según Sieber (2006), se deben considerar cuatros aspectos clave para la constitución de un SIGPP que se explican a continuación.

- Lugar y población

La escala y la extensión geográfica se reconocen como elementos cruciales en el contexto de SIGPP. Se debe considerar contextos específicos, partes interesadas y otros actores, así como al público en general. Contexto. Un proyecto SIGPP no se implementa en el vacío, sino que está condicionado por las leyes, la cultura, la política y la historia de la comunidad, ciudad, región o nación en la que se aplica. El lugar determina la textura de las redes sociales que intercambian. Las culturas pueden variar en su aceptación de SIGPP sobre la base de su tolerancia a las

soluciones expertas, su sentido de control colectivo y su nivel de individualismo (Carver 2003). Por lo tanto, una solicitud de SIGPP puede ser ampliamente aceptada por todas las partes interesadas. Para garantizar una inclusión suficiente, los autores definen a los participantes del SIGPP como partes interesadas que se ven afectadas por una decisión o un programa, aportan conocimientos o información y tienen el poder de influir en ella. Incluso con esta definición expansiva, Schlossberg y Shuford (2005) admiten que se pueden omitir actores importantes; la relevancia y la disponibilidad pueden cambiar durante varias etapas del proyecto; y los participantes elegidos pueden reflejar los objetivos de las agencias y las agendas de otras partes interesadas.

- Tecnología y datos

La tecnología SIGPP representa un instrumento modificable, que puede variar según los objetivos de los interesados. Existen diversas técnicas de aplicación de los SIGPP, donde los participantes deben tener cierto conocimiento básico sobre cartografía, sin embargo, esto no permite que se involucren directamente en la implementación de la técnica SIG; por ello, para reducir la necesidad de habilidades en SIG de los participantes, existen diversas investigaciones y prácticas de SIGPP dirigidas a facilitar el uso de una aplicación que mejore la interacción humano-computadora. En consecuencia, una aplicación eficaz de SIGPP depende de comprender cuánto y cuándo se debe incorporar cierta tecnología a un proceso, debido a que, las herramientas SIGPP en su mayoría se enfocan en actividades cartográficas, es decir, los datos de entrada y salida se visualizan en mapas. Por otra parte, es preciso destacar que, el intercambio fluido de datos espaciales de los productores de los mismos a los posibles participantes se ha visto limitado por cuestiones políticas, dado que en su mayoría los datos espaciales para los proyectos SIGPP provienen del sector público. Bajo esta perspectiva Hoffman (2003) resume las restricciones impuestas en competencia dentro del gobierno: (1) gobierno abierto: la información producida por el gobierno es pública y, por lo tanto, debe ser económica y de fácil acceso; (2) privacidad individual: la privacidad de los ciudadanos es primordial y los datos no pueden hacerse públicos; (3) seguridad: la seguridad del estado es un factor importante y los datos que comprometen esa seguridad no pueden hacerse públicos; y (4) responsabilidad fiscal: el gobierno debe ser emprendedor en su enfoque de los datos que tienen un valor de mercado.

Otro aspecto de vital importancia es la utilidad de los datos, ya que puede variar según los objetivos de los proyectos en marcha por determinada organización o comunidad. Por ello es

preciso evaluar dicha utilidad de los datos primarios y secundarios que han sido utilizados en el PPGIS, de este modo Barndt (2002), propone un modelo de evaluación de los datos mediante las siguientes interrogantes: ¿Los datos y el material producido son apropiados para los problemas de la organización? ¿Puede la organización usar la información de una manera orientada a la acción para respaldar decisiones, mejorar la comunicación e informar acciones? ¿La información está disponible para la organización de manera oportuna? ¿Es la información pertinente a los problemas organizacionales? ¿Los resultados tienen un componente temporal y de comparación cruzada, es decir, una perspectiva temporal? Así mismo expone que para que los datos sean apropiados también deben ser lo suficientemente precisos.

En cuanto a la representación se puede decir que se torna crítica cuando se integra el conocimiento local. Diversos investigadores han incorporado el conocimiento local (conocimiento técnico indígena o conocimiento espacial indígena), en la construcción de bases de datos SIG, que incluye incluyen información basada en valores, como la forma en que los residentes valoran sus hogares o cómo perciben un área determinada (Rundstrom 1995; Craig y Elwood 1998; Elwood y Leitner 1998; Al-Kodmany 2001; Harris y Weiner 2002; McCall 2003). La posibilidad de incorporar información tradicional o local no necesariamente debe reducirse para ajustarse a los estándares GIS, ya que es una responsabilidad que debe asumirse tecnológicamente por los desarrolladores, de manera que las organizaciones o comunidades puedan participar en los procesos y hacer uso de la información.

- Procesos

En el SIGPP se han considerado tres procesos organizacionales principales: implementación de SIG por organizaciones de base, participación en la formulación de políticas y estructuras de toma de decisiones y gestión.

- Implementación:

Rango de decisiones de una organización (sin fines de lucro y grupos con menos recursos) para adquirir, instalar, implementar y mantener SIG, y dirigir su aplicación hacia la meta que impulsó la adquisición inicial. La implementación se puede diferenciar por el nivel de coordinación dentro de una organización o red; la ubicación física del hardware y el software (p. ej., interno o subcontratado); la disponibilidad de tecnología SIG, datos y experiencia; objetivos del SIG; y la presencia de un campeón SIG que guiará el proceso de implementación (Poole 1995; Leitner et

al. 2000; Sieber 2006). El desafío radica en que los objetivos del proyecto coincidan con las metas de la comunidad y los recursos disponibles.

- Participación en la formulación de políticas:

La participación difiere según quién la define, en qué nivel de agregación espacial opera y cuál es el objetivo deseado. Para alcanzar el éxito con PPGIS se deben construir estructuras o, como mínimo, reconocer los contextos en múltiples escalas. Los modelos de participación deben delinear el recurso para las personas que se niegan o no pueden. participar y dar sugerencias sobre lo que se puede hacer si la participación es mal intencionada o destructiva (Heckman 1998). Se puede preferir un proceso de abajo hacia arriba. Los académicos y profesionales pueden ser colocados en una posición externa para criticar los modelos SIG participativos empleados por agentes menos poderosos, en lugar de que se les otorgue una posición para interceder en su nombre.

- Estructuras de toma de decisiones y gestión:

Los SIGPP han agregado valor en varias etapas del proceso de toma de decisiones, mejorando la articulación de los puntos de vista de las partes interesadas, comprensión de la tecnología, hacer que las decisiones complejas sean más transparentes y objetivas, aumentar la deliberación y el consenso, fomentar la comunicación y los vínculos entre los participantes internos y entre partes internas y externas, difundir o compartir información, resolver conflictos y permitir una mayor exploración de ideas (Shiffer 1995; Kyem 1998; Elwood y Ghose 2001; Drew 2003). Las cuestiones de proceso deben considerar, tanto el proceso como el problema que está destinado a solucionar; para ello es preciso preguntarse ¿por qué medios se pueden emplear datos no espaciales, no cuantificados y cómo se pueden resolver conjuntos de datos, análisis e interpretaciones en conflicto?, ¿en qué etapa del proceso de toma de decisiones debe introducirse el SIGPP?, ¿qué resultado de decisión se desea (consenso, síntesis o representación de múltiples puntos de vista, etc)?

- Resultados y evaluación

Si la participación pública es la meta del SIGPP, probablemente representará un desafío para la evaluación, pues el resultado y la evaluación aún son los dos aspectos menos entendidos del SIGPP.

Los resultados van desde el material, como generar mapas y construir modelos físicos tridimensionales, hasta lo discursivo. Los objetivos incluyen empoderamiento, mayor participación, capacidad social e inclusión, equidad y redistribución y mayor democracia, dichas metas deben considerar las posibles consecuencias negativas. Harris y Weiner (1998) exponen que el resultado de un SIGPP puede ser el empoderamiento y la marginación simultánea de una comunidad o grupo en particular. Craig y Elwood (1998) clasifican las metas para el uso de SIG por parte de las organizaciones urbanas en cuatro categorías: administrativas (ubicar miembros o actividades), organizacionales (reclutar miembros u obtener subvenciones), tácticas (buscar una ubicación adecuada), y estratégico (evaluar el éxito de las actividades). Las metas emanan de culturas organizacionales particulares e ideologías personales (Elwood y Ghose 2001). Por lo tanto, para un solo proyecto de PPGIS, las metas pueden ser competitivas, contradictorias o menos que altruistas.

Las dificultades de medición surgen de las exigencias de establecer una relación causal o asociativa entre la tecnología y el resultado que se le atribuye. Barndt (2002) y otros (Laituri 2003; McCall 2003) argumentan que un proyecto SIGPP debe tener correspondencia con las actividades de la organización, su adaptabilidad a diversas condiciones (cultura y clima) y su adecuación a la organización interna de las mismas y los objetivos generales que persiguen. Según Barndt (2002) un proyecto SIGPP debe incorporar objetivos sociales amplios como el desarrollo comunitario, sostenible y la preservación del medio ambiente. Se puede considerar que una evaluación inapropiada del sistema es aquella realizada seis meses después de su implementación, dado que no se podrá determinar su éxito. En cuanto a la evaluación del personal voluntario y el profesional remunerado, no deberían ser tomados en cuenta bajo los mismos estándares.

Como estrategia de medición concreta para un SIGPP Howard (1998) propone una matriz de once tipos de actividades participativas y siete aplicaciones de SIG en búsqueda de un índice de empoderamiento espacial a través del cual la tecnología espacial y las técnicas de participación puedan relacionarse de mejor manera con el objetivo o resultado seleccionado de un proyecto. Por otro lado, Jordan (2002) proporciona una lista de métodos de ciencias sociales para SIGPP; por ejemplo, para evaluar el logro del empoderamiento a largo plazo recomienda la evaluación rural rápida, la evaluación rural participativa y otras técnicas de las ciencias sociales.

En suma, los SIGPP aún tienen que establecer un conjunto de mejores prácticas o una técnica para demostrar si un SIGPP es o no un enfoque adecuado para un problema determinado. Así

también, cabe señalar que la capacidad de evaluar la contribución de GIS a los objetivos establecidos puede predecir los recursos que estarán disponibles y se dedicarán a los proyectos de SIGPP.

Así también es importante conocer las características o variables que se deben tomar en cuenta a la hora de poner en marcha un SIGPP y ser usado por la población.

- Plataforma: Se refiere al tipo de plataforma sobre la cual se concibe el sistema, aplicación web o aplicación móvil y el uso de internet.
- Problemática: Es decir la temática que se requiere tratar o solucionar en la ciudad o el territorio.
- Recopilación de datos: La forma o proceso que se ha determinado para la recolección de datos a través de la población. Estos pueden ser por una toma directa de datos a través del geoposicionamiento o por la entrada de dibujos, comentarios, necesidades realizadas por los usuarios.
- Presentación de los datos: Referente a cómo se proporcionan los datos y resultados y de qué tipo son estos, ya sean gráficos, estadísticos, etc y que estén abiertos al público en general.
- Cobertura: Urbana, rural, territorial.

Estas consideraciones son importantes a la hora de desarrollar un SIGPP, puesto que de estas variables dependerá el nivel de recopilación, análisis de datos para la planificación territorial y el éxito de usabilidad de la herramienta. Las variables descritas anteriormente han servido para definir los casos de estudio que se analizan posteriormente en el capítulo 4 con el fin de extraer las técnicas y métodos de recopilación y procesamiento de información para la conformación de mapas de uso de suelo a través de participación pública en el cantón Cuenca.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE LOS ACTUALES PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ECUADOR

3.1. La Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial en Ecuador

Antes de la Constitución 2008, Ecuador contaba con una experiencia relativamente corta respecto a los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Según Pauta (2014), en los últimos 40 años, en especial en la década de los ochentas y noventas del siglo pasado, muchas de las iniciativas respecto a la planificación del territorio nacieron del optimismo y responsabilidad de los técnicos de las entidades públicas, más que de los gobiernos nacionales y locales de turno.

La constitución del año 1998 no consideraba ninguna disposición respecto al Ordenamiento Territorial y Planificación; más bien se centró en los temas económicos y sociales, expresado en su Título XII, Capítulo II: De la Planificación Económica y Social.

En cuanto a los gobiernos locales, los municipios contaron con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que sirvió para la formulación de los Planes Reguladores de Desarrollo Físico, enfocados especialmente en el planeamiento físico de los cantones y su uso de suelo. En 1981 el Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE) impulsó varios planes de ordenación en algunos municipios del país. Después de la desaparición de esta institución, el Centro de Reconversión Económica de Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA), toma la posta en la región austral y genera los planes de los cantones y el plan de ordenación territorial metropolitana y cantonal de la Municipalidad de Quito. Así, otras instituciones relacionadas con el desarrollo y la planificación como el PREDESUR[1] Y CEDEGE[2], generan algunos planes en otras regiones del país.

[1] El 18 de septiembre de 1972, Guillermo Rodríguez Lara expidió el Decreto Supremo N° 1081-C con el que a la Subcomisión Ecuatoriana del Convenio con el Perú le asignó una partida presupuestaria, le facultó la creación de su Dirección Ejecutiva y le señaló las obligaciones que les correspondían como organismo nacional. A este proyecto se le denominó Programa de Desarrollo del Sur (PREDESUR).

[2] En Diciembre de 1965 se crea con personería jurídica, y con sede en la ciudad de Guayaquil, la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE) con la finalidad de realizar las investigaciones y estudios necesarios para el desarrollo de la Cuenca del Río Guayas, de acuerdo con el programa inicial preparado por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

Ya en el 2008, la nueva constitución del país, recupera a la planificación y le da un rol importante en el desarrollo humano del país. En el Título VI Régimen de Desarrollo, establece que "El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008a).

Por primera vez en la historia del Ecuador, la Ordenación Territorial, es consagrada como ley fundamental del Estado y se evidencia en los principios generales de la Organización Territorial del Estado y del Régimen de Desarrollo. El Artículo 241, dispone que *"la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados"* (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008a). En esta misma ley se instituyen los gobiernos autónomos descentralizados, a los cuales se les otorga una serie de competencias, entre estas la planificación del desarrollo en las distintas escalas y la formulación de los planes de ordenamiento territorial de una manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, en busca de regular el uso y la ocupación del suelo.

Es decir que planificar el desarrollo y formular planes de ordenamiento territorial, constituyen competencias y funciones para propiciar la equidad social y territorial, de forma concertada, participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente y por lo tanto la consecución del buen vivir. Todo esto se afianza con las leyes posteriores como el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP) del año 2010; el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) 2010; la Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2015; y la Ley Orgánica de Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) 2016.

El COODTAD en su Artículo 9 hace referencia sobre la Planificación del desarrollo, la cual deberá garantizar el ordenamiento territorial, reafirmando lo dispuesto en el Artículo 241 de la Constitución.

En su Artículo 10, dispone que es responsabilidad del Estado Central la planificación Nacional que se ejercerá a través de la formulación y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, así como la creación de la Estrategia Territorial Nacional.

El artículo 18 de esta misma norma establece la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, que 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"*(Asamblea Nacional del Ecuador, 2013).

Este sistema estará conformado por las siguientes entidades: Consejo Nacional de Planificación, la Secretaría Técnica del Sistema, los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los Consejos sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva, los Consejos Nacionales de Igualdad y las instancias de participación definidas por la Constitución y la ley.

En esta misma ley en su Artículo 26 se dispone que la secretaría técnica sea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) que funcionó con este mismo nombre y como una institución hasta el fin del gobierno de Rafael Correa. A partir del gobierno de Lenín Moreno su nombre cambia a Secretaría de Planificación y se convierte en una secretaría adjunta al Estado Central. No es hasta mayo de 2019, en el gobierno de Guillermo Laso, a través de la reforma del Decreto Ejecutivo No. 732, que se crea nuevamente la Secretaría Nacional de Planificación, como una entidad de derecho público, con personería jurídica, dotada de autonomía administrativa y financiera, como organismo técnico responsable de la planificación nacional.

En cumplimiento de su mandato constitucional, la Secretaría Nacional de Planificación será responsable del diseño, implementación, integración y dirección del Sistema Nacional de Planificación en todos sus niveles.

Entre una de las funciones de esta Secretaría, se encuentra la preparación de una propuesta de lineamientos y políticas que orienten el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, así como la asistencia técnica en los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Así, la SENPLADES (siglas) ha creado varias guías para la formulación de los PDOT, que en conjunto con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) puntualizan sus contenidos mínimos y establece el objeto de la Ordenación Territorial en el Ecuador, además se dispone que los planes deben estar articulados con el Plan Nacional de Desarrollo y se regulan los mecanismos de coordinación, formulación participativa, aprobación y vigencia, la sujeción de

la inversión pública a estos planes, su seguimiento y evaluación; y, cumplimiento de metas. La guía más actualizada que se encuentra es la del año 2019 (SENPLADES, 2019) en donde se incorpora la elaboración de los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS).

A partir del año 2021 en el gobierno de Guillermo Lasso se creó el Plan Nacional de Creación de Oportunidades en donde se señala los lineamientos generales para el territorio ecuatoriano, además se ha generado una "Guía para completar la Matriz de alineación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD al Plan Nacional de Desarrollo Creación de Oportunidades 2021-2025", no obstante, no se han actualizado las agendas zonales ni las guías para formulación de los PDOT.

Respecto a la "Formulación participativa" del Artículo 46 del COPFP, se ratifica la obligatoriedad de la participación ciudadana en la formulación y actualización de los planes de desarrollo y ordenación territorial, prevista también el Artículo 295 del COOTAD. Con sustento en estos cuerpos legales, la dimensión participativa debe caracterizar en general a los procesos de planificación descentralizada en Ecuador, para ello es necesaria la vinculación a los diferentes momentos del proceso, considerando la base de la organización de las instancias de participación ciudadana.

En este contexto, la cuarta disposición transitoria del COPFP del año 2010, dispuso que hasta el 31 de diciembre de 2011, los GAD, debían formular sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial conforme a la normativa establecida. Cumplido este plazo, los gobiernos no podían aprobar proformas presupuestarias si sus planes no han sido aprobados. Esto obligó a todos los municipios y juntas parroquiales a emprender procesos rápidos, algunos en sus propias oficinas de planificación, otros con equipos temporales o con la contratación de fundaciones, corporaciones y firmas consultoras, pues los equipos técnicos carecían de personal debidamente formado en ordenación territorial. Además, la orientación no era clara y solo se contaba con las normativas mencionadas y los documentos de la SENPLADES como "Lineamientos para la planificación territorial descentralizada" (Pauta Calle, 2014).

No obstante, la premura en la elaboración de los planes y la falta de orientación, ocasionaron que los planes profundicen más la elaboración de los diagnósticos específicamente los sectoriales, y muchas veces se carece de un diagnóstico integrado. Lo mismo ha sucedido en la fase de propuesta en específico en la planificación del uso del suelo, pues se han encontrado limitaciones en cuanto a la demarcación de las unidades territoriales del medio físico, la asignación de

categorías de ordenación y de los usos de suelo, la determinación de reservas de suelo para el emplazamiento de equipamientos, instalaciones e infraestructuras de todo tipo, así como, la formulación de una normativa que regule el uso y ocupación del suelo. Es decir, que la metodología establecida, no ha permitido alcanzar unos instrumentos de incidencia real en el territorio (Pauta Calle, 2014).

Respecto a la participación ciudadana en la formulación de los planes, poco se puede rescatar de estos procesos que en un primer momento trataron de llegar a la población mediante talleres para contar los resultados del diagnóstico y la propuesta, por lo tanto, se llegó a un nivel más informativo que el de toma de decisiones (Vivanco, 2013). En el siguiente apartado se aborda la participación ciudadana dentro de la planificación y la ordenación territorial para así establecer el avance que ha tenido dentro de estos procesos en Ecuador.

3.2. La participación ciudadana en la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial en Ecuador

El Estado, a través del sector público asumió su función ejecutiva como instrumento que vela por el bien común de la sociedad en conjunto, basado en las libertades individuales pues, ante su condición de agente económico, interviene en el equilibrio y crecimiento de la economía y desarrollo social de un país mediante el sistema de políticas públicas (Yela et al., 2015). Bajo esta perspectiva, las administraciones locales y globales enfrentan la necesidad de innovar en sus métodos de gestión para interpretar y responder las crecientes demandas de la población y a la vez favorecer a los procesos inclusivos en la toma de decisiones públicas.

En países latinoamericanos, las mejores condiciones de inclusión social se han visto reflejadas en el ámbito municipal, con la participación ciudadana inmersa en las decisiones públicas. Según Yela (2015), un ejemplo importante es la gestión del Presupuesto Participativo, donde existen ciertas falencias que limitan el logro de una coherencia entre la sostenibilidad de las estrategias y la política pública. Las demandas y necesidades sociales más inmediatas de la población surgen a nivel local, por ello, a medida de que el gobierno municipal implemente prácticas cada vez más inclusivas en términos de participación ciudadana, mayor credibilidad obtendrán; y a su vez las decisiones tomadas en base a este sistema de gestión propiciarán el mejoramiento de los indicadores de calidad de vida y por ende, de satisfacción de la ciudadanía.

En Ecuador, en la década de los años 90 surge el activismo de protesta o "democracia callejera", que hace referencia a la manifestación del descontento y nuevas alternativas de desarrollo planteadas por los movimientos sociales; de este modo, los indígenas se posicionan como uno de los grupos sociales con mayor incidencia, dejando de lado su condición de marginados dentro del panorama nacional. De forma similar, diversos grupos que integran la clase media, como profesionales, trabajadores, amas de casa, comerciantes, entre otros, conforman agrupaciones, dejando claro que la modalidad de democracia representativa en el país debe cambiar de mecanismos y en consecuencia, se da paso a la a nuevas formas de democracia como: participativa, comunitaria y directa (Carrera, 2015).

En la administración pública ecuatoriana, sobre todo en las provincias y cantones, la coordinación de políticas y los procesos consultivos a la población para determinar la proyección del gasto público, han sido procesos débiles. Sin embargo, el gobierno central ha mostrado sus esfuerzos de inclusión social en la promoción de la participación ciudadana. De lo anterior, el gobierno de Rafael Correa, presidente del Ecuador en el periodo 2007-2017, con su movimiento "Revolución Ciudadana"[3], profundizó el sistema democrático con un enfoque de justicia regional y espacial. Esta visión de justicia regional tuvo como fin superar las desigualdades entre territorios, mediante la articulación del Gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Yela et al., 2015).

En 2008 se elaboró la nueva Constitución de la República del Ecuador, a partir de la cual, diversos autores han tratado el tema de la participación ciudadana bajo varios enfoques; es así que, para Aguilar Andrade, simplemente se ha realizado un cambio de denominación de un grupo de derechos anteriormente denominados políticos, (Aguilar Andrade, 2010, citado en Carrera (2015)). Por otro lado, el economista Alberto Acosta, miembro destacado en la redacción de la Constitución de Montecristi expone que la Constitución del 2008 tiene una corriente neoconstitucionalista, que se fundamenta en la división de poderes y defensa de los derechos del hombre, destacando que en el Ecuador como Estado de derechos, no existe la prevalencia de uno

[3] El gobierno de Rafael Correa instauró un proyecto político en Ecuador, denominado Revolución Ciudadana, que entre otras cosas prometió el establecimiento de un modelo de "participación en democracia" pretendidamente basado en las demandas históricas de los movimientos sociales. Se construyó desde el antagonismo hacia la desacreditación del sistema de partidos políticos (la partidocracia) y el neoliberalismo (definido como "la noche neoliberal"). La noción de "ciudadanía" jugó un papel central que logró articular varias demandas de las organizaciones sociales. Correa disolvió el Congreso y promovió la conformación de una Asamblea Constituyente que redactó la Constitución 2008 aún vigente (Ortiz Lemos, 2014).

sobre otro, lo que resulta ser un cambio profundo en lo referente a derechos entre esta constitución y otras anteriores (Carrera, 2015).

En toda la Constitución vigente se refleja la importancia que se le da a los derechos, en tanto que establece los Principios de Aplicación de los mismos, luego menciona los derechos del Buen Vivir, derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, derechos de las comunidades y nacionalidades, derechos de participación, derechos de libertad, derechos de la naturaleza y derechos de protección. Dentro de estos derechos se encuentran los denominados "derechos de participación"; el Art. 61 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) establece el derecho a: elegir y ser elegido; participar en los asuntos de interés público; presentar proyectos de iniciativa popular normativa; ser consultados; fiscalizar los actos del poder público; revocar el mandato que haya conferido a las autoridades de elección popular; desempeñar empleos y funciones públicas; conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse y desafiliarse libremente de ellos. A estos derechos se adiciona el derecho a ser parte de los presupuestos participativos y el derecho a la resistencia (Carrera, 2015).

Es preciso mencionar que la Constitución del 2008 no ha eliminado los mecanismos de democracia representativa, sino que ha implementado otros métodos como democracia directa y comunitaria; dentro de los cuales se encuentran las audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía. Por su parte, el Art. 95 establece que el ciudadano puede hacer uso de sus derechos participativos de forma individual o colectiva. En cuanto a la participación ciudadana, de manera obligatoria, el Art. 100 determina que debe estar presente en todos los niveles de gobierno a través de la creación de instancias de participación ciudadana integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente, representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno.

El avance más importante en lo que se refiere a participación que se establece en la Constitución de la República del Ecuador, es la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), que integra la Función de Transparencia y Control Social, misma que no existía en constituciones anteriores (Carrera, 2015; Yela et al., 2015). Esta entidad tiene por objeto promover el ejercicio de los derechos de participación y control social de lo público, la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia (Art. 208 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008). Así se definen ocho mecanismos de participación, tanto

constitucionalmente, como en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; estos mecanismos son: Consejos Ciudadanos Sectoriales, Consejos Consultivos, Audiencias Públicas, Presupuestos Participativos, Asambleas Ciudadanas, Silla Vacía, Cabildos Populares y Organizaciones Sociales (Carrera, 2015; Yela et al., 2015); estos mecanismos serán expuestos en el apartado 3.4.1.

Si bien los principios de inclusión social y participación de la ciudadanía concebidas para el desarrollo y ordenamiento territorial se encuentran debidamente refrendados en la Constitución de la República y en leyes nacionales, en la práctica aún se reflejan necesidades insatisfechas de la población, lo que indica, principalmente, que el gasto público de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ha sido mal orientado (Yela et al., 2015), puesto que los planes son los principales instrumentos de planificación en donde se generan los programas y proyectos para los próximos 20 años de los cantones.

Es decir que los planes orientan la proyección del gasto público de los cantones del país, de ahí que, contar con la participación de los sectores sociales mediante los mecanismos establecidos para garantizar dicha participación, resulta una estrategia que puede generar resultados realmente importantes de ser llevada con la seriedad y pertinencia del caso (Yela et al., 2015). En Ecuador se han fomentado espacios que favorecen la participación; sin embargo, han tenido ciertas deficiencias. Así, en el Informe de rendición de cuentas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2021), a nivel nacional se destaca lo siguiente:

a) En cuanto a los mecanismos de control social,

- Conformación de 175 mecanismos para promover el control social, dentro de los cuales están: 150 veedurías ciudadanas, 23 observatorios ciudadanos y 2 comités de usuarios de servicios públicos, desarrollados en 22 provincias del Ecuador, alcanzando una participación total de 1825 ciudadanos.

- Acompañamiento y asistencia técnica en los 175 mecanismos implementados.

- 30 talleres en temas de control social.

- 3 encuentros nacionales de diagnóstico y experiencias de mecanismos de control social, en modalidad virtual.

b) Para promover el ejercicio de los derechos de participación,

- Se implementaron 537 procesos de formación: Escuelas de Transformación a Ciudadanos Valiosos y capacitaciones a nivel nacional, con un total de 12.070 participantes. De lo anterior, se realizaron: 5 foros por el Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la Mujer desarrollados en las provincias de Azuay, Esmeraldas, Guayas, Manabí y Pichincha; 16 talleres sobre presupuestos participativos; 83 talleres sobre el proceso de Rendición de Cuentas 2020; 5 eventos de formación y capacitación a jóvenes de diferentes instancias.

- Implementación de espacios de difusión en la página institucional de Facebook, con un total de 14780 visualizaciones.

- Una agenda semanal (16 videos) y un resumen semanal (14 videos) de las actividades ejecutadas por el CPCCS; un video educativo semanal (13 videos) donde se abordan los siguientes temas: Asambleas Ciudadanas Locales, Escuelas de Participación Ciudadana y Control Social - Transformación a Ciudadanos Valiosos, planificación y presupuestos participativos, mecanismos de participación ciudadana, derechos de participación ciudadana, unidades básicas de participación, silla vacía, Sistema de Participación Ciudadana, audiencias públicas, iniciativa popular normativa, Poder Ciudadano, democracia representativa y democracia participativa y derechos y responsabilidades ciudadanas.

- 265 procesos de fortalecimiento a asambleas ciudadanas locales en las 24 provincias del país.

- 15 talleres de capacitación sobre presupuestos participativos para ciudadanos y servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado, parroquiales, cantonales y otras instancias a nivel nacional.

- Se fortalecieron 60 Organizaciones Sociales a nivel nacional.

- Se implementaron 44 mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional con el acompañamiento técnico del CPCCS, con la participación de 1.343 ciudadanos de diferentes instancias, según el siguiente detalle: 28 audiencias públicas, 1 evento deliberativo con autoridades de un Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal, 4 Sillas Vacías, 3 talleres y asistencias sobre presupuestos participativos, 3 consultas/acompañamientos sobre el proceso de Rendición de Cuentas, 3 asistencias

técnicas en el proceso de construcción del Sistema de Participación, 1 proceso de Mediación, 1 asistencia a Consulta Ciudadana.

Esto da cuenta de los procesos que se han llevado a cabo para fomentar la participación ciudadana, no obstante en la ordenación territorial, cada Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal es el encargado de llevar estos procesos en la elaboración de sus planes de ordenamiento territorial e instauran sus propias metodologías, tomando como referencia los mecanismos que impone la ley, siendo más evidentes los talleres participativos que consisten en reuniones de socialización de propuestas y proyectos.

3.3. Marco legal de la participación ciudadana en el Ordenamiento Territorial en Ecuador

La participación ciudadana es un derecho establecido en la Constitución del Ecuador, de modo que los órganos del Estado tienen por obligación respetar y fomentar esta práctica, garantizando la colaboración de los ciudadanos en la elaboración y toma de decisiones (Carrera, 2015).

La participación pública es considerada en los procesos de planificación del territorio, tanto nacional como internacional, existiendo leyes y normativas que amparan el cumplimiento de este derecho de los ciudadanos. Como documentos que respaldan la base legal de la participación ciudadana están: Organización de las Naciones Unidas (ONU), Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Ley Ciudadana de Participación Ciudadana y Control Social, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS). A continuación, se presenta una síntesis de lo anterior enfatizando en los artículos más relevantes de cada ley.

a) Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La ONU forma parte de las organizaciones internacionales que promulgan normas relacionando la participación pública en torno a la toma de decisiones, en lo que se refiere a aquellos aspectos que afectan de un modo u otro el contexto en el que se desarrolla la vida de los principales actores. En concreto, con La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe, la ONU determina que, entre otras prioridades, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– enfatiza en el acceso de la población a la información y la participación ciudadana, principalmente en lo que corresponde a la toma de decisiones ambientales (Naciones Unidas, 2018).

En el contexto local existen diversas normas que consideran a la participación ciudadana como actor principal en la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el Ecuador, a continuación, se describen las principales en orden jerárquico.

b) Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República, es la norma de mayor jerarquía en el Ecuador, va dirigida a garantizar los derechos de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos, así como de extranjeros que residen en el país. De modo que está orientada a mantener, brindar y mejorar el buen vivir o sumak kawsay, por medio de herramientas que propendan un estilo de vida apropiado y digno, adecuadas condiciones de salud y educación, entre otros derechos que se requieren para una vida mejor.

Dado el carácter superior de esta norma, las leyes y códigos deben mantener concordancia con las disposiciones constitucionales para mantener eficacia jurídica. Los siguientes artículos se refieren a la participación ciudadana:

- Art. 61, 95, 102.- Ratifican el derecho de los ecuatorianos y ecuatorianas a participar y fiscalizar asuntos de interés público, de manera individual o colectiva, ya sea en la toma de decisiones, gestión o planificación a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria, previstos en la Constitución y la ley.

- Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

- Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatorio en todos los gobiernos autónomos descentralizados (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008b).

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

En el Ecuador el COOTAD establece la estructura político-administrativa del Estado, con el fin de garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales.

Dentro de lo que concierne a la planificación del territorio vinculada con la participación pública, el COOTAD expone los siguientes conceptos y artículos que obligatoriamente deben considerarse en cada fase de esta:

Participación ciudadana. - La participación es un derecho atribuido a la ciudadanía. El Estado es el encargado de que el ejercicio de este derecho sea obligatoriamente respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del mismo, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones. Los diferentes niveles de gobierno deben conformar sus sistemas de participación ciudadana, regulados por acto normativo y con estructura y denominación propia. Este Sistema de Participación Ciudadana tiene que dar cuenta de procesos de planificación participativa, de presupuestación participativa, de mecanismos de rendición de cuentas y control social.

"La Participación Ciudadana deliberará sobre las prioridades de desarrollo; participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; elaborará presupuestos participativos de los gobiernos; participará en la definición de políticas públicas; generará las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos; fortalecerá la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; promoverá la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y por último, impulsará mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa"

- Art. 119. – Funciones del Consejo Nacional de Competencias, literal i). – Promover y vigilar que se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados.

- Art. 146. – Promoverán la participación ciudadana en los procesos de consulta vinculados a estudios y evaluaciones de impacto ambiental; en la toma de decisiones y en la vigilancia sobre la gestión de los recursos naturales que puedan tener incidencia en las condiciones de salud de la población y de los ecosistemas de su respectiva circunscripción territorial.

- Art. 302. – Participación Ciudadana. La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos

autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

- Art. 303. Derecho a la participación. – El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

d) Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social

Esta normativa tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar la participación de las ciudadanas y ciudadanos, en la toma de decisiones, así como fortalecer el poder ciudadano por medio de instancias, instrumentos, procedimientos y mecanismos de deliberación pública.

Esta ley aplica de manera obligatoria a toda persona en el territorio nacional, a las y los ecuatorianos que radican en el extranjero y a las instituciones públicas y privadas que empleen fondos o desarrollen actividades que son de interés público. En base a lo anterior, esta normativa conduce a organismos e instituciones cuya labor es supervisar y verificar la formulación de los PDOT, resaltando que, los planes no serán validados ante las instituciones concernientes sin antes obtener el informe favorable del Consejo Cantonal de Planificación.

El Art. 66 de esta norma expresa que, los espacios destinados para la formulación de los planes de desarrollo, políticas sectoriales y locales son los consejos locales de planificación; dichos planes y políticas se elaborarán sobre la base de las prioridades y los objetivos estratégicos territoriales definidos en las instancias de participación; así mismo, estarán articulados con el Sistema Nacional de Planificación (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008b). Además, cabe mencionar que indica que la representación de la ciudadanía tendrá que cubrir al menos el 30% del aforo de estos consejos.

Por otro lado, el Art. 67 expone sobre el presupuesto participativo, donde los ciudadanos contribuyen en la toma de decisiones en lo que se refiere a los presupuestos estatales; en este caso podrán intervenir de forma individual o bajo algún tipo de organización social.

El Art. 68 otorga poder de decisión a la ciudadanía y organizaciones en torno al uso de los recursos del Estado, en miras de alcanzar la redistribución justa del presupuesto para inversiones públicas. El debate del presupuesto se llevará a cabo en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo

elaborado por el Consejo Local de Planificación del nivel territorial correspondiente y, en el caso que corresponda, a la planificación nacional (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2011).

e) Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)

El COPFP regula el ejercicio tanto de la política pública como el de las competencias de planificación en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los PDOT, así como el presupuesto de las entidades públicas y todos las recursos públicos e instrumentos que tienen aplicación en lo que corresponde a la Planificación y Finanzas Públicas.

Los artículos que se muestran a continuación exponen regulaciones en torno al objetivo del COPFP, los presupuestos participativos en los niveles de gobierno, las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el marco de la planificación y acerca de la planificación participativa.

- Art. 1.- Objeto. - El presente código tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.

- Art. 8.- Presupuestos participativos en los niveles de gobierno. - Cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la Ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

- Art. 12.- Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. - La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

- Art. 13.- Planificación participativa. - El gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas, de conformidad con las leyes y el reglamento de este código. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definidos por el

sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020a).

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

Esta ley surge en respuesta a la necesidad de regular la actuación del hombre en el territorio, por ello está orientada a normar y sancionar aspectos referentes al uso y aprovechamiento del suelo; de modo que fija las reglas y principios sobre las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

Es importante destacar que las disposiciones establecidas en la LOOTUGS serán aplicables "a todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o inciden significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas" (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

En lo que corresponde a la participación de la ciudadanía, esta Ley indica lo siguiente:

- Art. 6. Del ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo. Las competencias y facultades públicas a las que se refiere esta Ley estarán orientadas a procurar la efectividad de los derechos constitucionales de la ciudadanía. En particular (…) 4. Derecho a la participación ciudadana. (…).

- Art. 38.- Procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos complementarios. Los planes urbanísticos complementarios serán aprobados por el órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, de conformidad con la ordenanza que se expida para el efecto, la que, al menos, garantizará la participación ciudadana y una fase de consultas con otros niveles de gobierno.

- Art. 107.- Infracciones graves. Son infracciones graves: (…) Incumplir con la obligación de garantizar la participación de la población en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general (…) Incumplir con la obligación de garantizar el derecho a la información pública y a la participación

> ciudadana en los procesos de desarrollo urbano, conforme con lo establecido en la ley (…) (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

Las leyes antes citadas regulan la participación ciudadana en el país, con ello los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) deben cumplir con estas disposiciones en todos sus procesos, especialmente aquellos relacionados con el ordenamiento territorial. Es por ello que la elaboración de los planes de ordenamiento territorial obligatoriamente debe contar con la participación de la población para garantizar su legitimidad.

3.4. Instrumentos para la regulación de la participación ciudadana en el Ordenamiento Territorial en Ecuador.

En el capítulo previo se expuso el enfoque de varios expertos que consideran que el término ordenación territorial es complejo y suele utilizarse de forma multidisciplinaria, dependiendo del contexto en el que se emplee, lo que impide asignarle una definición exacta. Por este motivo, es preciso destacar que en el territorio ecuatoriano, se concibe al Ordenamiento Territorial como el "proceso que permite organizar las actividades y recursos en el territorio de acuerdo a las estrategias de desarrollo socioeconómico, en armonía con las particularidades geográficas y culturales" (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2020); recalcando que en el Ecuador, la ordenación del territorio es obligatoria para todos los niveles de gobierno mediante los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

Al mismo tiempo que existe un marco legal que orienta y asegura la inclusión de los procesos participativos en la planificación territorial; los planes de desarrollo y ordenamiento territorial constituyen el cuerpo instrumental, donde la inclusión de la participación ciudadana forma parte activa. En la versión actualizada del Plan Nacional del Buen Vivir que corresponde al periodo 2013-2017, se encuentra un capítulo que incluye la Estrategia Territorial Nacional (ETN) como modelo del territorio nacional que el Estado aspira alcanzar (Sandoval, 2015). En consecuencia, el Plan Nacional del Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional son los rectores de la planificación y ordenamiento territorial en el Ecuador, orientan la agendas zonales y los instrumentos de concretización de la política del gobierno a nivel regional (Sandoval, 2015).

3.4.1. Mecanismos de la participación ciudadana en el Ordenamiento Territorial en Ecuador.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 establece la creación de cinco funciones: Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, de Transparencia y Control Social y Electoral. Particularmente cabe mencionar que se logró un avance significativo en cuanto a la participación, creando el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que es parte de la Función de Transparencia y Control Social. Su objetivo fundamental es "promover el ejercicio de los derechos de participación y control social de lo público, la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia, y designar u organizar procesos de designación de las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la Ley" (CPCCS, 2022).

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social responde al mandato constitucional y trabaja en miras de lograr una verdadera democracia participativa y una sociedad libre de corrupción. Conforme a lo expuesto, impulsa el empoderamiento, inclusión e intervención activa de la ciudadanía; así como también recepta denuncias e investiga sobre situaciones que vayan en contra del interés social.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece en el Art. 39 que, las funciones y entidades del Estado, particularmente, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, son quienes deben implementar mecanismos de participación ciudadana y control social, a fin de promover la formación de los ciudadanos acerca del ejercicio de los derechos y deberes establecidos en la Constitución y la ley (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010).

En base a lo anterior, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) ha llegado a consolidarse como un espacio de trabajo y aporte colectivo que facilita, de cierto modo, que los ciudadanos y ciudadanas sean parte activa en los procesos de planificación, gestión y toma de decisiones.

A continuación, se describen brevemente los mecanismos de participación ciudadana implementados en el Ecuador.

a) Consejos ciudadanos sectoriales

Consisten en redes de participación impulsadas por la Función Ejecutiva del Estado, articuladas a los ministerios sectoriales. Estas instancias permiten la actuación de la sociedad civil a través del diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas (CPCCS, 2022).

b) Consejos consultivos

Están integrados por organizaciones sociales o por ciudadanos; cumplen funciones de consulta y asesoramiento. De manera obligatoria, los Consejos Cantonales de protección de derechos, así como entidades conformadas en los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y los medios públicos, tendrán que instaurar sus propios Consejos Consultivos (CPCCS, 2022).

c) Audiencias públicas

Tienen por objeto atender peticiones ciudadanas y socializar diversas acciones o decisiones gubernamentales. Serán convocadas de manera obligatoria en todos los niveles de gobierno, por pedido de los ciudadanos o por iniciativa propia de las autoridades (CPCCS, 2022).

d) Talleres

Los talleres tienen una connotación más práctica y dinámica, orientada a la experimentación, a la comparación y puesta en común de conocimientos. Por ello se requiere de personal con experiencia para implementarlos. El responsable se convierte en un guía que deberá facilitar la tarea y hacerla entendible, debido a que será el ciudadano quien comparta la información (SENPLADES, 2011).

En el desarrollo de los talleres es recomendable establecer comisiones por cada sistema planteado en los contenidos y procesos para la formulación del PDOT. Como resultado, los aportes de cada comisión se plasman en gráficos, matrices e incluso mapas dibujados y trabajados por los ciudadanos; dejando siempre abierta la posibilidad de participación de todos y cada uno de los miembros de cada comisión. Para llevar a cabo esta tarea se hace uso de proyectores, láminas y material necesario para las dinámicas (SENPLADES, 2011).

e) Presupuestos participativos

Este mecanismo permite la toma de decisiones en lo que se refiere a la distribución equitativa de los recursos públicos del territorio ecuatoriano, interviniendo conjuntamente los ciudadanos y las

autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De ser el caso, la participación de la ciudadanía puede darse de manera individual o mediante diversas formas de organización. Cabe destacar que este proceso requiere del consenso, diálogo y capacitación permanente entre las partes involucradas (CPCCS, 2022).

f) Asambleas ciudadanas

Son espacios destinados a fortalecer la capacidad de diálogo entre las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la ciudadanía. En estas Asambleas la ciudadanía dialoga y prepara planes, programas, proyectos, políticas y acuerdos bajo una perspectiva común sobre progreso del territorio (CPCCS, 2022).

El GAD es la entidad encargada de realizar la convocatoria a la asamblea, misma que debe tener un amplio alcance de modo que garantice el mayor aforo posible y diversidad en la participación de la población. Así mismo, deberá asegurar la asistencia de las organizaciones sociales representantes de grupos menos favorecidos (SENPLADES, 2011).

Para lograr un encuentro efectivo se sugiere determinar claramente los siguientes aspectos (SENPLADES, 2011):

- Los objetivos y alcances de la convocatoria.
- Lugar, fecha y duración del encuentro.
- Utilización de medios de comunicación locales.
- Utilización de medios de comunicación locales informales.
- Invitar de manera escrita a organizaciones e instituciones.
- Agotar todas las posibilidades de invitación personal al evento.

La SENPLADES sugiere los siguientes actores para participar en la Asamblea (SENPLADES, 2011):

- Ciudadanos que no pertenecen a organizaciones.
- Organizaciones sociales de diversa naturaleza, con al menos 10% de representatividad en las parroquias.
- Universidades tanto públicas como privadas, también instituciones educativas.
- Representantes del régimen dependiente que actúen en el cantón.
- Autoridades electas del 50% de las parroquias del cantón.

- En el caso del gobierno cantonal, convocar al pleno del Consejo Cantonal de Protección de Derechos.

g) Silla vacía

La actual Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana -LOPC-, establecen que "Las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones" (CPCCS, 2022).

El GAD tiene que emitir la convocatoria a la sesión con suficiente antelación, para que los ciudadanos interesados en intervenir puedan escoger el tema en el que desea participar. Las personas que participen en los debates y toma de decisiones tendrán voz y voto, por lo que se deberán acreditar ante la secretaría del GAD; preferentemente, estos participantes deben determinarse en las Asambleas Ciudadanas Locales, en los Cabildos Populares o en Audiencias Públicas (CPCCS, 2022).

h) Cabildos populares

Son definidos en el artículo 76 de la LOPC como instancias de participación cantonal en las que se llevarán a cabo sesiones públicas de convocatoria abierta hacia la ciudadanía, con el fin de tratar aspectos sobre la gestión municipal. Cabe resaltar que estos mecanismos son exclusivamente municipales, de carácter consultivo. Para este caso, la convocatoria debe especificar el objeto, procedimientos, forma, fecha, hora y lugar del cabildo popular (CPCCS, 2022).

3.5. La participación ciudadana en la construcción de la Agenda Zonal 6

El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en cinco niveles: regiones (que hasta la actualidad no han sido conformadas y a su vez se han organizado las zonas), provincias, cantones, parroquias rurales. Estos niveles territoriales cuentan con sus propios gobiernos autónomos descentralizados que cuentan con autonomía política, administrativa y financiera en el marco de sus competencias. Las zonas están formadas por dos o más provincias, en el país existen nueve zonas.

Para analizar los procesos de participación ciudadana que actualmente se llevan a cabo, se ha seleccionado como caso de estudio la Zona de Planificación 6,

La Zona de Planificación 6 - Austro se ubica en la región centro sur del Ecuador, limita con las provincias de Chimborazo, Tungurahua y Pastaza al norte; El Oro, Loja y Zamora Chinchipe al sur; Guayas, El Oro y Chimborazo al oeste; y, Perú al este (Ver Figura 3.1). Ocupa una superficie aproximada de 35400 km2 que representan el 13% de la superficie nacional. Está conformado por áreas montañosas en las cordilleras Oriental y Occidental de los Andes, por valles y páramos interandinos; y paisajes amazónicos con suelos extremadamente frágiles. Está integrada por las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, se divide en 34 cantones y 133 parroquias rurales. La provincia del Azuay está conformada por 15 cantones y 61 parroquias rurales; Cañar, por siete cantones y 26 parroquias rurales; y, Morona Santiago, por 12 cantones y 46 parroquias rurales (SENPLADES, 2010).

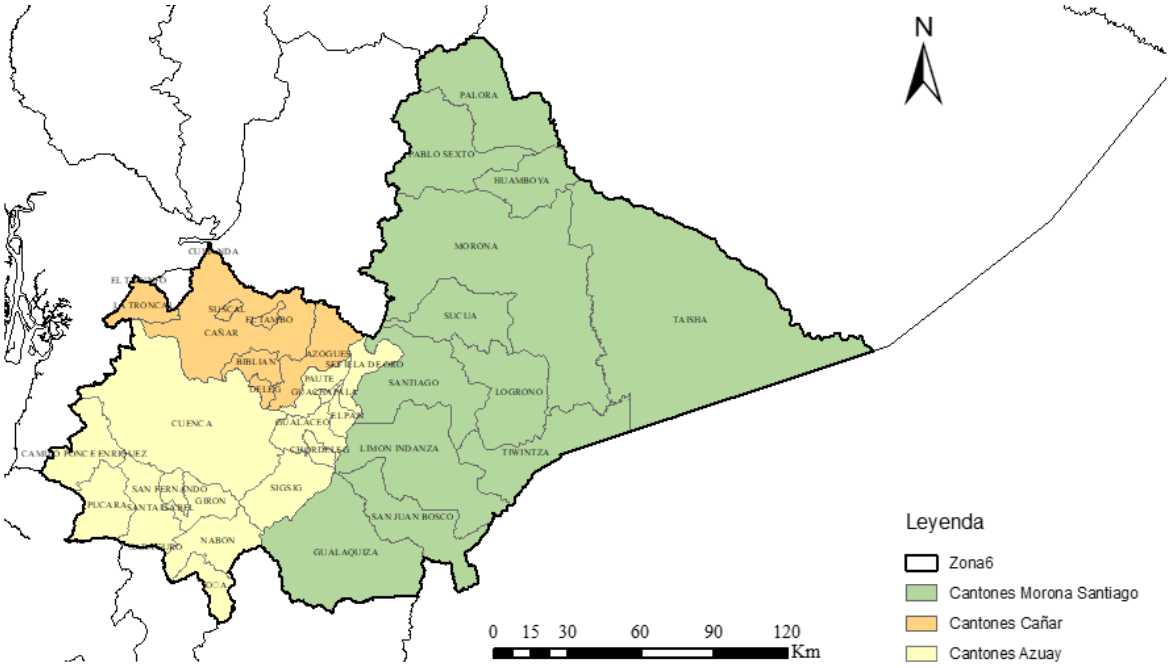

Figura 3. 1. Zona de planificación 6-Austro.

Fuente: (SENPLADES, 2010)

Esta zona ha sido seleccionada como área de estudio debido a que posee características singulares que aportan de manera significativa al país que se explican a continuación.

- En la zona existen ocho de los 10 ecosistemas del Ecuador continental, que son: Bosque Húmedo Montano Oriental (37%), Bosque Húmedo Amazónico (22%), Bosque Húmedo Montano Alto (14%), Páramos (13%), Bosque Húmedo Montano Occidental (6%), Vegetación Interandina (5%), Bosque Seco Occidental (2%) y Bosque Húmedo de la Costa (1%).

- En la Zona 6 existen 15 cuencas hidrográficas que son: Cañar, Guayas, Jubones, Tenguel, Siete, Naranjal, Jagua, Balao, Gala, Churute, Taura y San Pablo en la vertiente del Pacífico; y, Morona, Pastaza y Santiago, en la vertiente del Amazonas.

- El suelo apto para actividades agropecuarias, con y sin limitaciones, representa menos del 28% de la superficie zonal. La mayor parte de este tipo de suelo se encuentra disperso en las estribaciones de las cordilleras y tiene poca fertilidad, por lo que requiere un manejo adecuado para garantizar la producción agropecuaria.

- Según al VII Censo de Población y VI Vivienda 2010, la Zona 6 cuenta con 1085251 habitantes, que representan el 7,5% de la población del país (14483499 habitantes). Del total de la población zonal, el 48% es urbana y el 52% rural, a diferencia de la tendencia nacional, en donde la población es mayoritariamente urbana (63% urbana y 37% rural). A excepción de los cantones Cuenca y La Troncal, que cuentan con una población urbana de alrededor del 65%, la mayor parte de la población de los cantones se asienta en el territorio rural.

- La tasa de crecimiento poblacional del período 2001-2010 en la Zona 6 - Austro, es de 1,8%, menor al promedio nacional (1,9%). La tendencia muestra que Azuay creció a un ritmo del 1,9%; Morona Santiago del 2,8%, encontrándose entre las provincias con expansión poblacional más alta del país;

- El 11% de hogares tiene al menos un familiar en el extranjero. Este fenómeno es significativo en las provincias de Cañar y Azuay con el 15% y 10% respectivamente. La población de Morona Santiago tiene el 7% de familiares en el exterior. La incidencia de emigración de personas en la Zona 6, supera el porcentaje del país que es de 5%.

Por las características antes indicadas la zona 6 se selecciona como zona macro de estudio y ha sido importante revisar la construcción de su agenda y cómo participó la población en su elaboración.

3.5.1. Análisis de la Agenda Zonal 6

En el 2008 iniciaron los procesos de desconcentración en el país, con el objetivo de mejorar y fortalecer la articulación entre los diferentes niveles de gobierno; a su vez, dichos procesos requieren la puesta en marcha de niveles de planificación que coadyuven a lograr este propósito. Es así que, con el fin de "territorializar la política pública para atender necesidades específicas de los distintos territorios; planificar y ordenar el uso y ocupación del territorio; reconocer y actuar para fomentar dinámicas territoriales que aporten a la concreción del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV); fomentar el desarrollo endógeno; y propiciar una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas zonales" (SENPLADES, 2010), se configuraron las nueve zonas de planificación integradas por provincias del Ecuador.

Las primeras agendas zonales se elaboran en el año 2009, siendo actualizadas en el 2013 con la reafirmación del gobierno con el Plan Nacional de Desarrollo denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. De forma paralela a la elaboración de este Plan, se crea la Estrategia Territorial Nacional (ETN) y las agendas zonales. Por un lado, la ETN es un instrumento que complementa lo establecido en el Plan Nacional para el Buen Vivir y permite enlazar las características del territorio con la política pública. Por su parte, las agendas zonales representan un modelo de base para la planificación y ordenamiento territorial, encaminado a fomentar la cohesión e integración territorial; que serán utilizados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados como referente para el planteamiento de políticas públicas sectoriales y sus respectivas estrategias de intervención.

Otro aspecto a considerar es que en el transcurso de este tiempo se han posicionado dos gobiernos más, el de Lenin Moreno entre 2017-2021 con su plan de gobierno denominado Plan Nacional de Desarrollo para Toda una Vida; y actualmente el de Guillermo Lasso desde el 2021 con el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 de Ecuador; sin embargo, no se han realizado actualizaciones a las Agendas Zonales, de modo que, el análisis se realiza sobre la agenda 2013-2017.

Para este trabajo se realiza un análisis de la Agenda de la Zona 6, integrada por las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago; como zona específica de estudio se selecciona al Azuay.

Resulta evidente que en la elaboración de la agenda zonal 6 se pone especial énfasis en la participación ciudadana, aspecto que se ve reflejado en la construcción participativa de este

instrumento. Pues, el documento describe de la siguiente manera como se llevó a cabo este proceso: "se analizaron diferentes propuestas con actores de distintas instituciones del Estado y de la sociedad civil. Se efectuaron talleres de trabajo con entidades del sector público, que permitieron recibir observaciones y recomendaciones que han sido incorporadas en este documento. La socialización y retroalimentación se llevó a cabo en reuniones, según los tres ejes: cambio de la Matriz Productiva, reducción de brechas y sustentabilidad patrimonial" (SENPLADES, 2010).

Según se verifica, la población fue partícipe del proceso en todas las etapas de la formulación de la agenda, formando parte de la fase de diagnóstico donde se identifica la problemática de la zona, así como sus potencialidades; así mismo, se receptaron las necesidades de la ciudadanía para la formulación de las propuestas.

En relación a lo estipulado en la Constitución del 2008 y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la agenda zonal acata los lineamientos planteados respecto a la participación ciudadana. Dentro de este marco y en cumplimiento con los artículos 52,53,54 y 55 de la sección III de la ley antes citada, se conformó el Consejo Ciudadano Sectorial de Planificación de la Zona 6 Austro, cuyos miembros intervinieron activamente aportando con sus visiones y perspectivas en la elaboración de la Agenda Zonal.

Para la elaboración de la agenda se optó por seguir la metodología participativa del Plan Nacional para el Buen Vivir, que implica un proceso de participación nacional guiada por los siguientes principios:

- Diálogo de saberes
- Valorar la experiencia
- Diversidad como riqueza
- Pasar del pensamiento fragmentado al pensamiento complejo (planificación de objetivos)
- Ejes transversales (género, generacional, territorial e intercultural)
- Flexibilidad (adaptación a los distintos contextos).

En cuanto al proceso participativo se han generado varias instancias de participación, mismas que se muestran en el siguiente cuadro (Ver Tabla 3.1):

Tabla 3. 1. Eventos participativos para la elaboración de la agenda zonal 6.

Eventos participativos	Número	Lugar	Fecha	Total participantes
Mesas de Consulta	6	Zona 6	2008	360
Talleres con veedoras y veedores	6	Zona 6	Mayo - Diciembre 2008	95
Juntas de autoridades	6	Cañar	Febrero 2008	20
		Sucúa	Marzo 2008	20
		Cuenca	Junio - Julio 2008 y Junio 2009	90
		Azogues	Noviembre 2008 y	25
Grupos focales	2	Cueca	Noviembre 2008 y Abril 2009	96
Talleres zonales	3	Cuenca	Mayo 2009	150
			Actualización PND, Junio 2009	223
		Azogues	Discusión Agenda Zonal, Octubre 2009	120
Total de participantes				**1199**

Fuente: Elaboración propia a partir de (SENPLADES, 2010).

Resulta evidente que las mesas de consulta, talleres con veedores y las juntas de autoridades son los encuentros que más se han realizado. También, se puede observar una participación de 1119 actores, apenas representa el 0,001% del total de la población de la Zona 6 (1085251 habitantes al año 2010); las mesas de consulta y los talleres zonales han sido los espacios con mayor afluencia de población.

Analizadas las variables se puede determinar que de acuerdo a la escalera de participación ciudadana de Arnstein (1969), la Agenda Zonal 6 se encuentra entre los peldaños 3 al 6, en donde se ha informado, se ha consultado y se han involucrado a varios actores. Esto sobre todo se ha podido constatar por las instancias de participación que se usaron en el proceso, tales como: las mesas de consulta, los talleres, grupos focales, etc. Sin embargo, la cantidad de participantes apenas representa el 0,001% del total de la población lo que deja en duda la representatividad de

participación. Además, no se evidencia una verdadera toma de decisiones en conjunto con la población, siendo necesario evaluar los resultados o la incidencia del plan en toda la zona 6.

3.6. Visión de la participación ciudadana en los GAD Cantonales de la Zona 6

Con el objeto de comprender los procesos de participación ciudadana en el marco de la ordenación territorial en la zona 6, se ha realizado una entrevista semiestructurada a funcionarios de 34 GAD cantonales que conforman las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

Las variables que se muestran a continuación (Ver Tabla 6), se han identificado a partir de una revisión bibliográfica de varios autores que han tratado el tema de la participación ciudadana (Brown & Chin, 2013; Callahan, 2007; Lane, 2005; Mesalles & Oviedo, 2011; Miguel, 2010; Puppim de Oliveira & Fra.Paleo, 2016; Valencia, 2018) y han sido incorporadas en las preguntas de la entrevista (Ver Anexo 1).

Tabla 3. 2. Variables para el análisis de la participación ciudadana dentro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Variables								
Año del plan	Fases en las que se encuentran procesos de participación	A qué se considera participación	Metodología	Herramientas utilizadas para participación ciudadana	Actores involucrados	Nivel de participación según escalera de participación	Ventajas	Inconvenientes

Fuente:Propia

La aplicación de la entrevista se realizó en línea en el año 2018 y fue dirigida a los directores de los departamentos de planificación y ordenamiento territorial. Consta de preguntas generales sobre la participación ciudadana, así como también de específicas como las instancias y mecanismos de participación, la metodología de trabajo para cumplir con los objetivos planteados en dichos espacios y también se trató de detectar ventajas e inconvenientes de los GAD al implementar la participación de la población en la formulación de los planes de ordenamiento territorial y su ejecución.

Hasta finales del 2018, solo 11 de los 34 GAD a los que se les envió la entrevista respondieron[4], siendo importante la participación de cantones como Cañar, Cuenca, Nabón (Ver Figura 3.2).

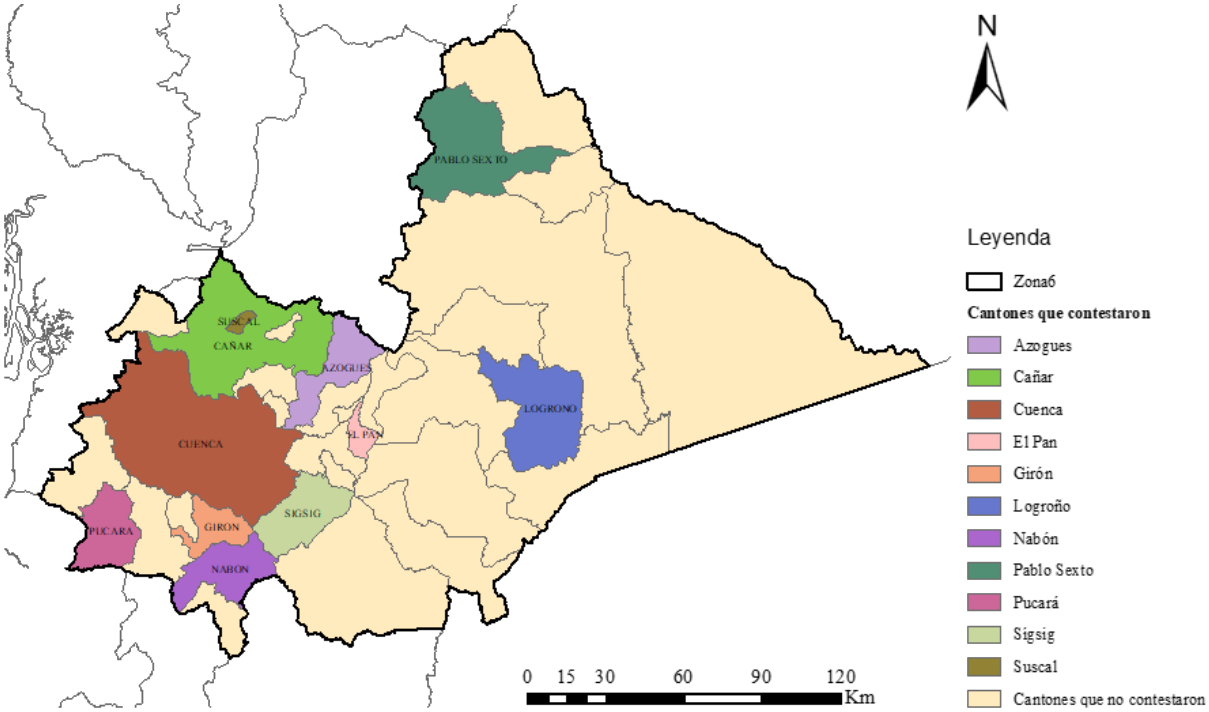

Figura 3. 2. Cantones de la Zona de Planificación 6 que contestaron la entrevista.

Fuente: INEC, 2010; Propia.

A continuación, se exponen los resultados obtenidos de los 11 municipios entrevistados, estos resultados se muestran de acuerdo a las variables que fueron definidas en la entrevista.

3.6.1. Modelos de Participación Ciudadana

El primer punto por analizar fue el modelo o política que han adoptado los GAD respecto de la participación ciudadana, según los resultados se pudo constatar que todos los municipios han instaurado un modelo mixto, sin embargo, el modelo Acción-Participación y la Participación

[4] Funcionarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que contestaron la entrevista en línea realizada entre enero y abril de 2018. GAD Cuenca: Andres Balarezo coordinador del plan de desarrollo y ordenamiento territorial y Cecilia Conde técnico; GAD Cañar: Francisco Quinde director de planificación cantonal; GAD Nabón: Yessica Naula directora de planificación y proyectos; GAD Azogues: Gerardo Medina director de planificación; GAD Pucará: Aurelio Zhunio planificación; GAD Girón: Melva Cárdenaz director de planificación urbana y rural; GAD Logroño: Julio Martínez jefe de planificación; GAD Pablo Sexto: María Orejuela técnico de participación ciudadana; GAD El Pan: Danilo Montesdeoca director de planificación; GAD Suscal: Marcelo Coello director de planificación; GAD Sigsig: María Molina analista de patrimonio y áreas históricas; GAD Sucúa: María Solís directora de planificación.

Activa son los que predominan siendo 6, los entes gubernamentales que respondieron con esta opción (Ver Figura 3.3).

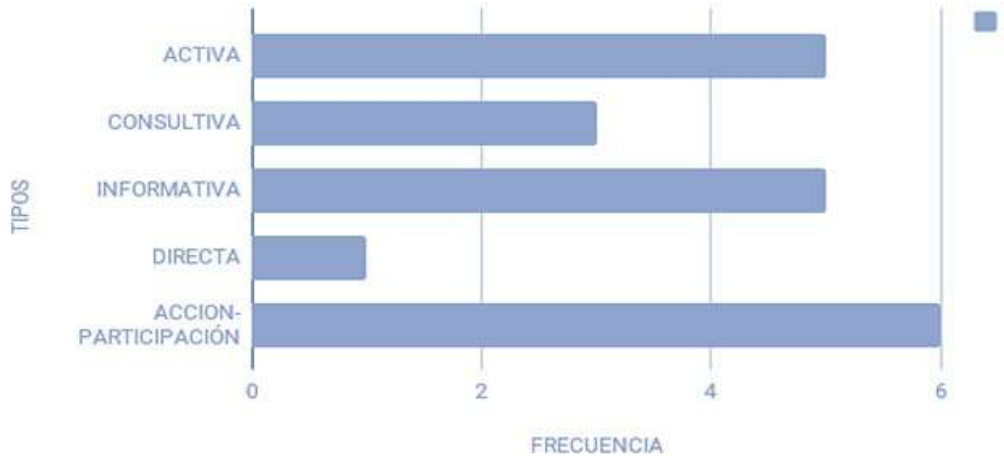

Figura 3. 3. Modelos adoptados de participación ciudadana en los procesos de Ordenación Territorial.
Fuente: Propia.

Así también la participación Activa es recurrente en las respuestas y tan solo los municipios de Logroño y Pucará contestaron que su modelo de participación es meramente informativo (Ver Figura 3.4).

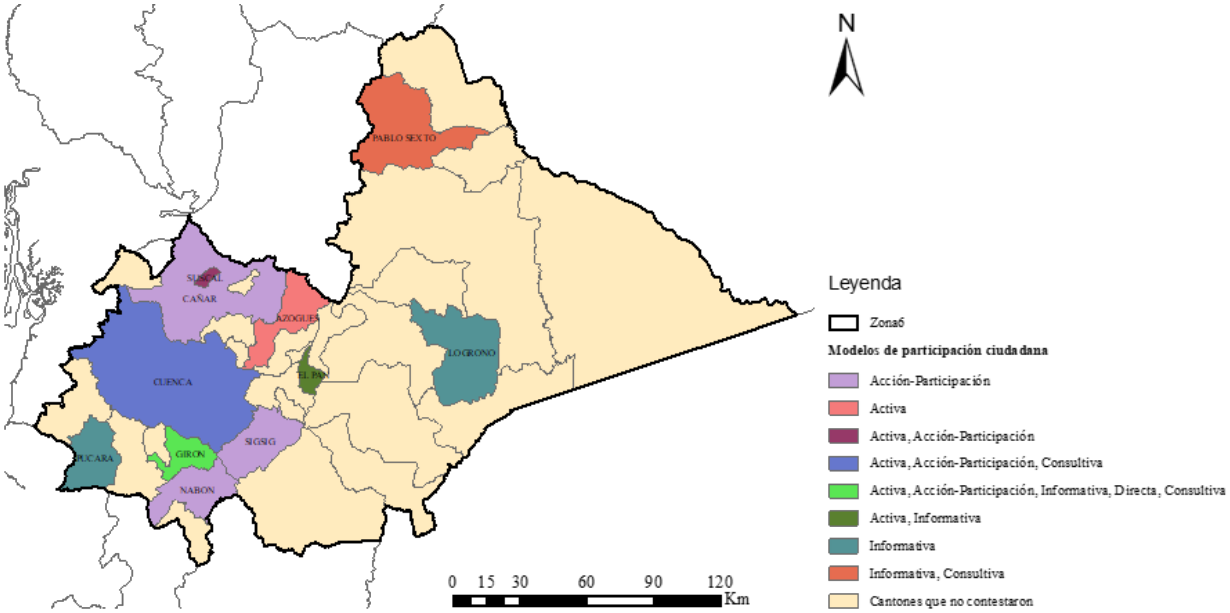

Figura 3. 4. Modelos de participación ciudadana en los cantones de la Zona 6.
Fuente: INEC, 2010; Propia.

Por un lado, el GAD de Nabón afirma que su modelo de gestión cuenta con una ordenanza que contempla una participación activa de la población, siendo las asambleas ciudadanas el espacio principal en donde se toman las decisiones respecto a los presupuestos participativos. Por otra parte, en el cantón Azogues la participación se reafirma considerando las diferentes opiniones de la población, siendo las socializaciones el medio que permite recoger el pensamiento de los ciudadanos. En lo que se refiere a los cantones Logroño y Pucará se han caracterizado por la participación como informativa; ambos municipios han optado por realizar socializaciones para mostrar los resultados de sus procesos de planificación. Particularmente, el GAD de Pucará identifica como una falencia en su proceso de participación, no haber realizado procesos consultivos, debido al poco tiempo que tuvieron para elaborar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En el cantón Cuenca, la participación ciudadana se perfila bajo el modelo Activo, Acción-Participación y Consultiva, destaca en este caso el uso de las mesas de concertación para la evaluación del PDOT que se realiza cada año. Finalmente, en Cañar es importante destacar que la implementación del PDOT cantonal cuenta con la participación activa de los gobiernos comunitarios para la gestión del uso y ocupación del suelo rural.

3.6.2. Estructura orgánica funcional de los GAD para promover la participación ciudadana

Las respuestas obtenidas sobre el tipo de dependencia dentro de la organización funcional de los GAD para promover la participación ciudadana fueron diversas. Esto sucede debido a que la estructura orgánica funcional de los municipios no es estandarizada, por que unos cuentan con departamentos de planificación que se encargan de los procesos de participación ciudadana y en otros casos existe un departamento una dirección de gobernabilidad que maneja estos procesos. Según la normativa nacional, los GAD debían instaurar sus consejos de participación, el caso del cantón Cuenca es el único gobierno que cuenta con un Consejo de Participación Ciudadana (Ver Figura 3.5).

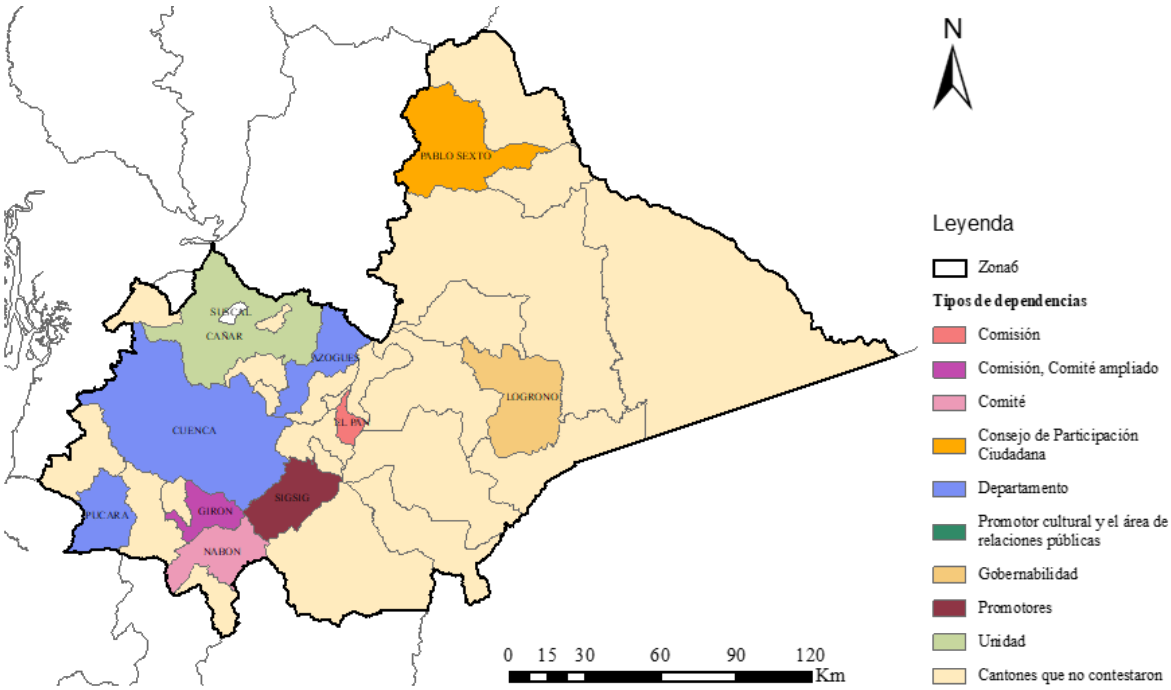

Figura 3. 5. Dependencias dentro de los GAD que promueven la participación ciudadana.

Fuente: INEC, 2010; Propia.

3.6.3. Instancias de Participación Ciudadana en los procesos de Ordenación Territorial

Las instancias de participación ciudadana son espacios de diálogo permanente, entre la ciudadanía y a su vez entre esta y la administración pública; tratando aspectos referentes a la gestión de estas entidades. Estos espacios de interlocución pueden estar normados a nivel nacional o local.

De acuerdo con las respuestas emitidas por los GAD cantonales las socializaciones, talleres y las asambleas son las más frecuentes en los procesos de participación (Ver Figura 3.6).

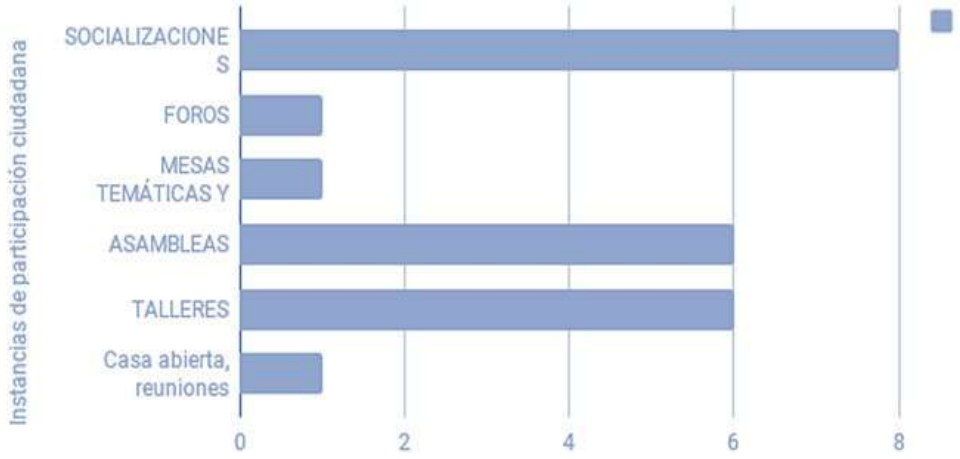

Figura 3.6. Recuento de instancias que promueven la participación ciudadana en los procesos de ordenación territorial.

Fuente: Propia.

En base a la entrevista aplicada, el cantón Nabón se diferencia de los demás en cuanto al desarrollo de los procesos participativos; de modo que en las diferentes instancias se considera a los comités Promejoras y otras asociaciones, Junta de Agua Potable y Junta de Agua para Riego de cada una de las 79 comunidades como organización de base. En segundo nivel se encuentran las asambleas parroquiales y cabildos, encargados de tomar decisiones a nivel parroquial. En el tercer nivel, está la asamblea cantonal considerada la máxima instancia del cantón, donde se dan lugar las reuniones de las organizaciones de base. En la Figura 3.7 se puede observar los diferentes tipos de instancias que cada cantón usa para la promoción de la participación ciudadana en la Ordenación Territorial.

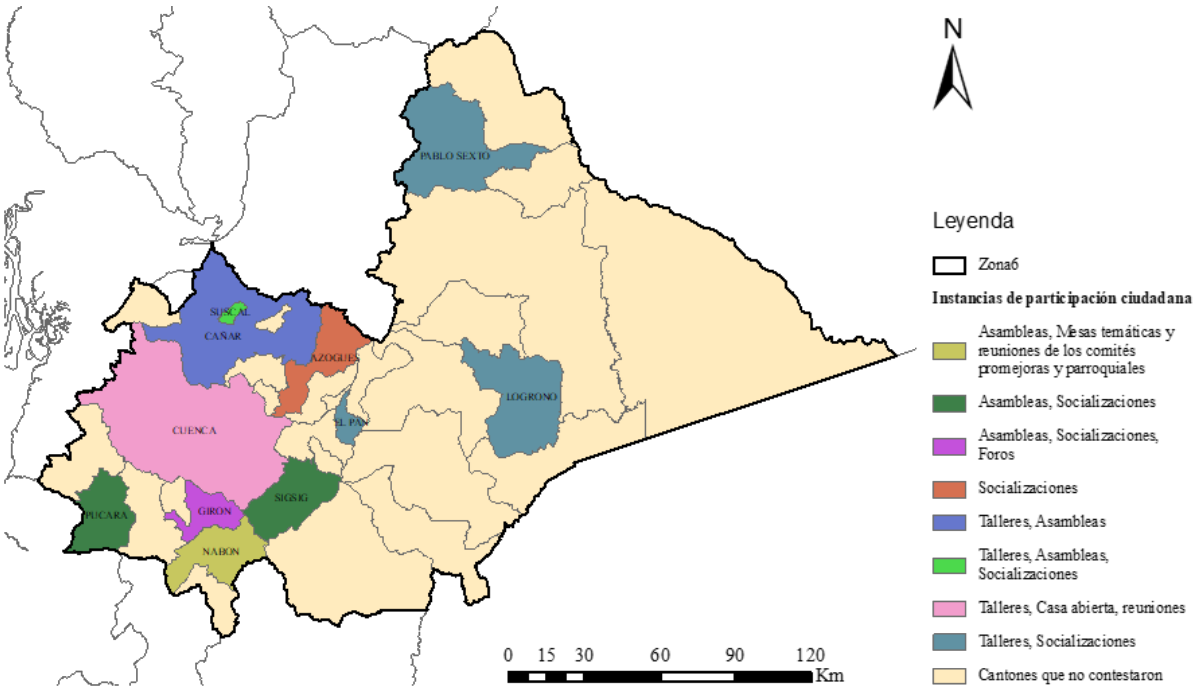

Figura 3.7. Instancias de participación ciudadana que usan los cantones en los procesos de participación ciudadana en la Ordenación Territorial.

Fuente: INEC, 2010; Propia.

3.6.4. Procesos de participación ciudadana en la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal de Cuenca

En este análisis se recabó información en los GAD acerca de la participación ciudadana en la elaboración de los planes; es decir, se consultó si hubo dicha participación y qué fases del plan fue aplicada. Como resultado se obtuvo una respuesta afirmativa a la primera interrogante para los 11 cantones, variando en las etapas de planificación en las que cada entidad incluye la participación de la población como se puede ver en la Figura 3.8.

Por un lado, Azogues y Pucará han incorporado la participación ciudadana solamente en la fase de diagnóstico. Por su parte, los cantones Pablo Sexto, Logroño, Sigsig y Girón la han implementado tanto en el diagnóstico como en la propuesta, siendo esta modalidad de trabajo la más utilizada entre los cantones del Azuay. En cuanto a los GAD de Cuenca, Cañar y Suscal; afirman hacerlo en todas las fases del plan; es decir, en las etapas preparatoria, de diagnóstico, de

propuesta y de ejecución; en tanto que El Pan no lo hace en la fase de ejecución y Nabón en la fase preparatoria.

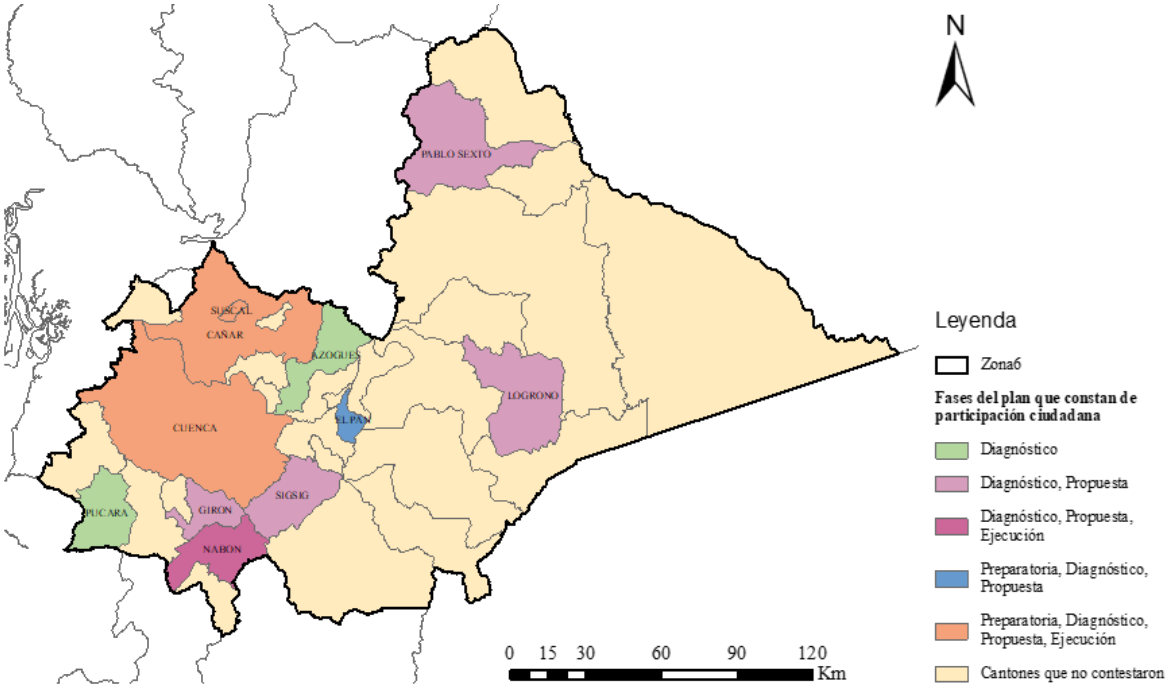

Figura 3. 8. Fases de elaboración de los PD y OT en las que existió Participación Ciudadana.

Fuente: INEC, 2010; Propia.

3.6.5. Definición de actores y su participación en los procesos de ordenamiento territorial

Para asegurar procesos de participación ciudadana efectivos, es necesario definir los actores de los cuales se pueden obtener datos, conocimiento local y las necesidades de la población; de modo que su aporte sea sustancial en la toma de decisiones y que también promuevan el debate en conjunto con los expertos, para obtener mejores resultados.

De manera general, todos los cantones consideran que los actores más importantes son las organizaciones de base. Los GAD optan por tratar de llegar a la mayor cantidad de población, principalmente, a partir de estas organizaciones; pero también haciendo partícipe a las entidades público-privadas. La diferencia entre estos municipios recae en la forma de promover la participación ciudadana (Ver Figura 3.9).

Cuenca y Cañar fueron los municipios que han detallado el desarrollo de estas actividades. En el primer caso se afirma que para cada uno de los grupos se trabaja con una metodología específica. Las reuniones se hacen a partir de los sistemas de planificación que "en el caso del PDOT Cuenca son seis" (A. Balarezo, comunicación personal, 2 de febrero de 2018), Por otro lado, el GAD Cañar, describe que el proceso de participación se realiza "mediante talleres, asambleas: en donde la población aporta información del territorio, validan la línea base, priorizan problemas, consensúan y definen la propuesta del plan de desarrollo como el plan de ordenamiento, priorizan planes y programas, establecen estrategias de ejecución y cogestión, definen parámetros para las normativas. En la ejecución deciden las prioridades de la obra pública, cogestionan la obra pública, contribuyen en el control del uso de suelo, mediante alianza público-comunitaria administran servicios básicos como agua y saneamiento" (F. Quinde, comunicación personal, 5 de febrero de 2018).

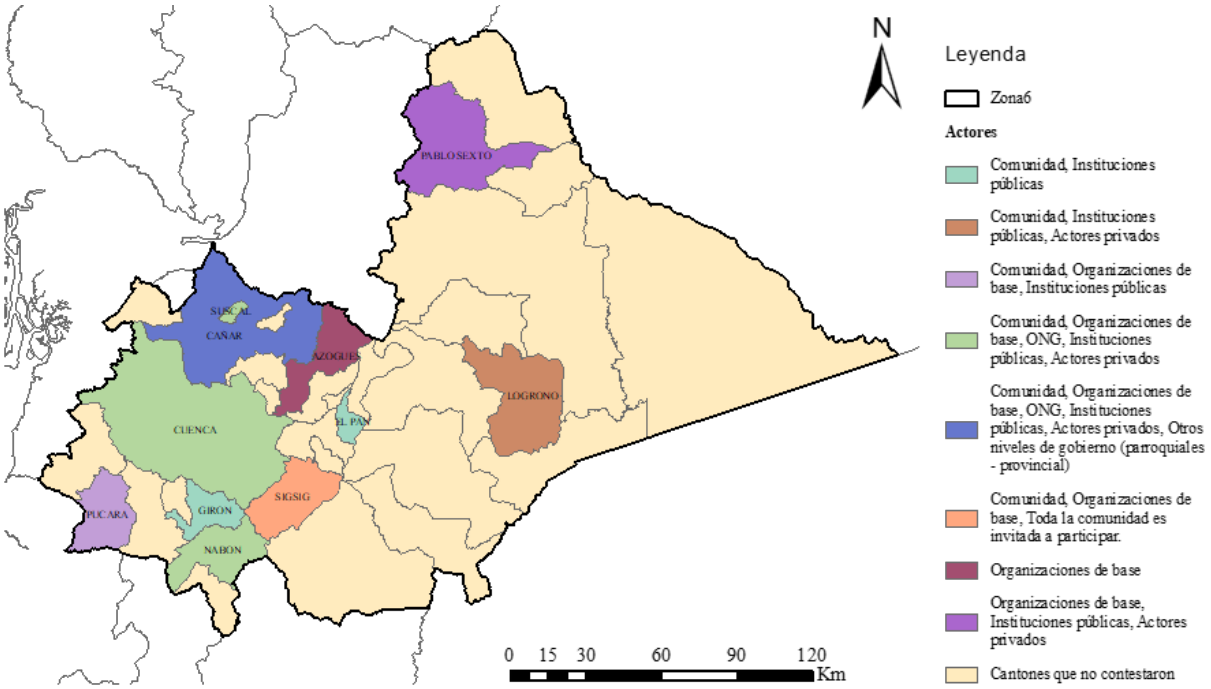

Figura 3. 9. Actores considerados en los procesos de Participación Ciudadana.

Fuente: INEC, 2010; Propia.

3.6.6. Metodologías y mecanismos usados para la participación ciudadana en los procesos de Ordenación Territorial

En general ningún GAD describió una metodología per se, más bien especificaron las herramientas de uso frecuente en los procesos de participación ciudadana. Así, se encontró que los municipios realizan talleres, conversatorios, plenarias, exposiciones, mesas temáticas, el uso de los presupuestos participativos, etc. Sin embargo, en algunos casos como Suscal y el Pan, se cuenta cómo se realizan las socializaciones, la invitación a las mismas y los temas que se tratan en estas reuniones.

En Ecuador, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana proporciona un abanico de opciones de varios mecanismos de participación para asegurar un legítimo involucramiento de los ciudadanos en la gestión, promoción, planificación, diseño y evaluación de políticas públicas de carácter nacional y local. La ley plantea algunos mecanismos y herramientas como las audiencias públicas, veedurías, cabildos populares, observatorios, silla vacía, consejos consultivos, consulta previa y ambiental, elaboración de presupuestos participativos, rendición de cuentas, consejos de planificación. Estos se pueden clasificar de manera general en consultivos, deliberativos y de democracia directa. Los consultivos como su nombre lo indica, están orientados a preguntar a la población sobre cuestiones públicas y tomar decisiones en base a las respuestas obtenidas. Los deliberativos ponen énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos comunes; tienen como fin combatir primordialmente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones (Font & Blanco, 2003). Finalmente, los mecanismos de Democracia Directa hacen referencia a un grupo de instrumentos participativos cuyo objetivo radica en su voluntad de extender la participación haciéndola llegar a la mayor cantidad posible de ciudadanos (Font & Blanco, 2003).

En la Figura 3.10 se puede observar que gran parte de los cantones usan mecanismos consultivos; en contraste, Cañar y Girón usan mecanismo de Democracia Directa y Cuenca es el gobierno que realiza sus procesos con un mecanismo diferente que lo han llamado “construcción conjunta” (A. Balarezo, comunicación personal, 2 de febrero de 2018).

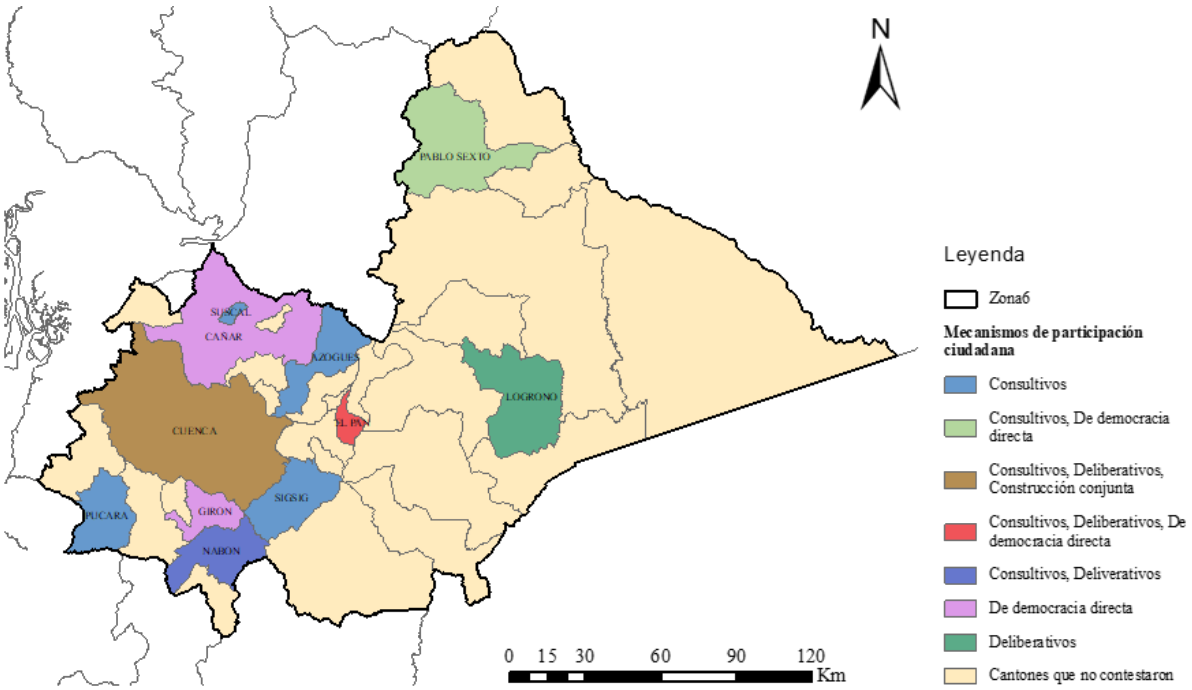

Figura 3. 10. Mecanismos de Participación Ciudadana.

Fuente: INEC, 2010; Propia.

3.6.7. Incorporación del conocimiento local obtenido en los procesos participativos para el Ordenamiento Territorial

Es claro que a través de las instancias y mecanismos de participación la recopilación del conocimiento local es invaluable, sin embargo, es necesario determinar qué hacer con estos insumos y cómo gestionarlos para satisfacer las necesidades de la población y así lograr un desarrollo del territorio lo más próximo a lo óptimo. En este sentido ha sido importante consultar a cada GAD cómo incorpora el conocimiento local en su planeamiento. En la siguiente tabla se muestran las respuestas que emitió cada institución (Ver Tabla 3.3).

Tabla 3. 3. Incorporación del conocimiento local en los procesos de planeamiento territorial.

Cantón	Incorporación del Conocimiento Local
Nabón	A través de resoluciones e informes técnicos de los departamentos correspondientes.
Azogues	Se reconoce, valora y fomenta la interculturalidad, el rescate de la identidad y el patrimonio del Cantón, la equidad de género, la igualdad e inclusión generacional, con habitantes organizados, fortaleciendo la participación ciudadana, en búsqueda de un régimen de desarrollo, que garantiza la Buena Vecindad y el Buen Vivir dentro del territorio.
Pucará	Las necesidades de cada comunidad y los problemas que no han podido ser solucionados.
Girón	
Logroño	Las actas firmadas luego de las sesiones sirven de insumo para los técnicos que posteriormente deben incorporar en la redacción de los planes la información, necesidades y propuestas obtenida de la población.
Cuenca	Se han elaborado expedientes metodológicos de los procesos participativos que sirven de insumo para mejorar los procesos ya existentes y además innovar en los futuros.
Cañar	Mediante diagnóstico y formulación participativa, se levanta información sobre la situación actual y la propuesta de gestión integral del territorio, que implica gestión de asentamientos poblacionales, gestión de recursos naturales, sobre cultura viva y patrimonio que involucra conocimiento ancestral y visión de desarrollo local de los pueblos originarios (cañaris), gestión de sistemas productivos, gestión de uso de suelo, etc.
Pablo Sexto	Se sistematiza en el diagnóstico y luego en la propuesta.
El Pan	El conocimiento local se incorpora en las fases de preparación y diagnóstico de los procesos de ordenamiento.
Suscal	En propuestas, de acuerdo a las necesidades, aspiraciones y problemas se establecen presupuestos participativos para cada sector/comunidad.
Sigsig	Se filtran necesidades e ideas principales para generar un banco de proyectos y aspectos a considerar.

Fuente: Elaboración Propia.

Según la información recopilada se puede constatar que Azogues y Cañar son los cantones que tratan de ir más allá de realizar procesos informativos, ambos se centran en la recuperación del patrimonio. Particularmente, en Cañar se levanta y recopila el conocimiento ancestral y la visión de desarrollo de los pueblos originarios. Por otra parte, los gobiernos de los demás cantones hablan de incorporar la información en la propuesta, sin embargo, no se explicita cómo lo hacen, motivo por el cual no se puede comprobar si lo hicieron o no.

3.6.8. Metodología para la determinación de uso de suelo en los planes de ordenamiento de los cantones entrevistados

Los criterios que deben ser considerados para cualquier actuación sobre el territorio son las determinaciones de uso del suelo. Estas determinantes deben ser formuladas en atención a las necesidades de la población y el territorio que finalmente incidirán en el conjunto de derechos y deberes de la ciudadanía (Parejo Alfonso, 2012).

El uso de suelo se determina, generalmente por medio de la zonificación, que es una de las herramientas más utilizadas para este fin, pues adquiere una connotación de política pública, permitiendo gestionar el uso de la tierra, con especificaciones para determinados tipos de actividades humanas. Esta planificación ha sido responsabilidad de los técnicos, mediante un proceso desarticulado de los diversos actores y, en muchos de los casos, sin contar con un marco legal sólido.

¿Cómo se logran estas zonificaciones? Varias son las prácticas que se han ejecutado en el esfuerzo de generar las propuestas, desde métodos tradicionales como la construcción de categorías de ordenación a partir de unidades ambientales (Gomez Orea & Gómez Villarino, 2013), o la elaboración de unidades estructurales (Zonneveld, 1972), la planificación de usos a partir de la evaluación de tierras, la optimización de superficies y a la asignación espacial (Santé, 2005), entre otros. No obstante estas técnicas han sido diseñadas para ser entendidas sólo por los expertos, impidiendo que los planes sean legitimados por la población, por ello es necesario conocer qué métodos usan los GAD.

De acuerdo con los resultados de las entrevistas ninguno de los 11 cantones presenta una metodología clara para esta actividad, la mayoría describe cumplir este objetivo a través del uso de información cartográfica y los Sistemas de Información Geográfica (SIG).

3.6.9. Criterios que usan los GAD para evaluar los procesos de participación ciudadana

Según Brown (2013) los procesos de participación ciudadana pueden ser evaluados a través de los siguientes criterios: Representatividad, Participación temprana de la población, Transparencia, Involucramiento de los afectados, Confort y conveniencia (lugar/horarios), Información

proveniente de los participantes, Influencia de la comunidad en la toma de decisiones, Influencia del resultado.

Aunque los GAD entrevistados han elegido más de un criterio con los que evalúan la participación ciudadana, la representatividad predomina entre los mismos (Ver Figura 3.11).

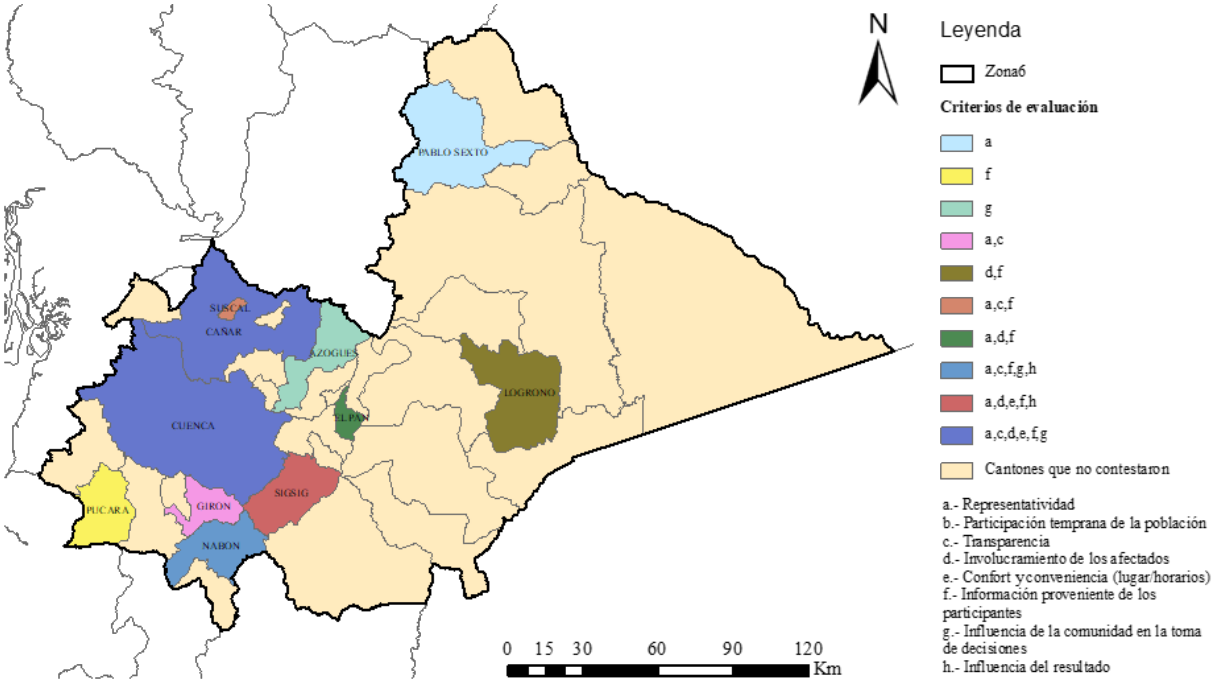

Figura 3. 11. Criterios considerados en los diferentes cantones para evaluar los procesos de participación ciudadana.

Fuente: INEC, 2010; Propia.

3.6.10. Inconvenientes-obstáculos y ventajas de los GAD cantonales en los procesos de Participación Ciudadana

Es necesario conocer las dolencias que cada entidad pública atraviesa al momento de ejecutar procesos de participación ciudadana en la ordenación territorial, a través de estos se podrán tomar acciones y medidas que permitan mejorar el nivel de participación y cumplir con lo previsto en el marco legal nacional y local, pero sobre todo con las aspiraciones y necesidades de la población.

Los GAD han mencionado varios aspectos que generan inconvenientes en la adecuada ejecución de los procesos de participación, relacionados con la diversidad de opiniones, la difícil

concertación entre los actores, los intereses personales, el desconocimiento y poco interés de la población sobre los temas públicos; a continuación se describen los mismos:

- Diversidad de criterios y cosmovisiones que dificultan la concertación entre actores y por lo tanto la toma de decisiones.
- Debido al desconocimiento de la población sobre la planificación y ordenamiento territorial los conceptos y criterios técnicos no pueden ser asimilados por la población.
- Reducida participación ciudadana en los centros urbanos.
- Intereses políticos que crean espacios de participación a "conveniencia", generan antagonismos de carácter político y atomizan a las organizaciones sociales.
- Desinterés por parte de la población en temas que atañen a su territorio.
- Deficiente seguimiento en la ejecución de los PDOT y sus proyectos.

También han expuesto otras características que se convierten en obstáculos para llevar a cabo los procesos de participación, entre estos están:

- El tiempo, la distancia, movilización especialmente en la zona rural que impiden la participación masiva de la población.
- Falta de compromiso y voluntad política de las autoridades y la poca credibilidad que tienen estos.
- Modelos de gestión vertical, que no reconocen los derechos colectivos y la capacidad de autodeterminación de los pueblos originarios, siendo un gran limitante en la construcción del estado plurinacional e intercultural ya que sigue prevaleciendo el estado eurocéntrico vertical.
- Escasos recursos económicos que impiden la realización frecuente de encuentros de participación.

Sin embargo, los gobiernos cantonales reconocen que la participación ciudadana es fundamental en todo proceso de planificación y ordenación territorial, es así que de acuerdo a la opinión

emitida se han podido sistematizar las siguientes ventajas de contar con este requerimiento en dichos procesos:

- Legitimar los procesos y empoderamiento de los mismos.
- Satisfacer las necesidades de la población a través de receptar de manera directa sus requerimientos.
- Fortalecer las organizaciones de base.
- Alcanzar planes más próximos a la realidad, integrales, apropiados y con resultados eficaces.
- Multiplicar la capacidad de gestión y cogestión de los GAD, sobre todo en el manejo y control del uso del suelo, en la implementación de planes programas y proyectos de los PDOT.
- Identificar los problemas relacionados directamente con la población y el territorio, así como las falencias de los GAD.

Después del análisis a nivel de la zona 6 se ha podido constatar que los cantones enfrentan grandes desafíos en cuanto a la participación ciudadana dentro de la ordenación territorial, algunos problemas tienen que ver con las metodologías de participación, no obstante, los gobiernos están conscientes de que la participación es fundamental para los procesos de planificación. A continuación, se realiza un análisis a profundidad del cantón Cuenca, área seleccionada como caso de estudio para el desarrollo de la investigación

3.7. Definición de la zona de estudio: Cantón Cuenca

3.7.1. Ubicación geográfica del Cantón Cuenca

Santa Ana de los Cuatro Ríos de Cuenca corresponde a la capital de la provincia del Azuay (Ver Figura 3.12), perteneciente a la Zona 6. Se encuentra localizada en la región centro sur de la República del Ecuador en la hoya del río Paute, a 2550 m.s.n.m en un valle interandino; su clima es templado-frío; además en el cantón convergen cuatro ríos: Tomebamba, Yanuncay,

Machángara y Tarqui, de ahí su nombre (EcuRed, 2018). Cuenta con una superficie de 366.532,96 hectáreas (3.665,32 Km2), representando el 44% del Azuay según el PDOT (2015).

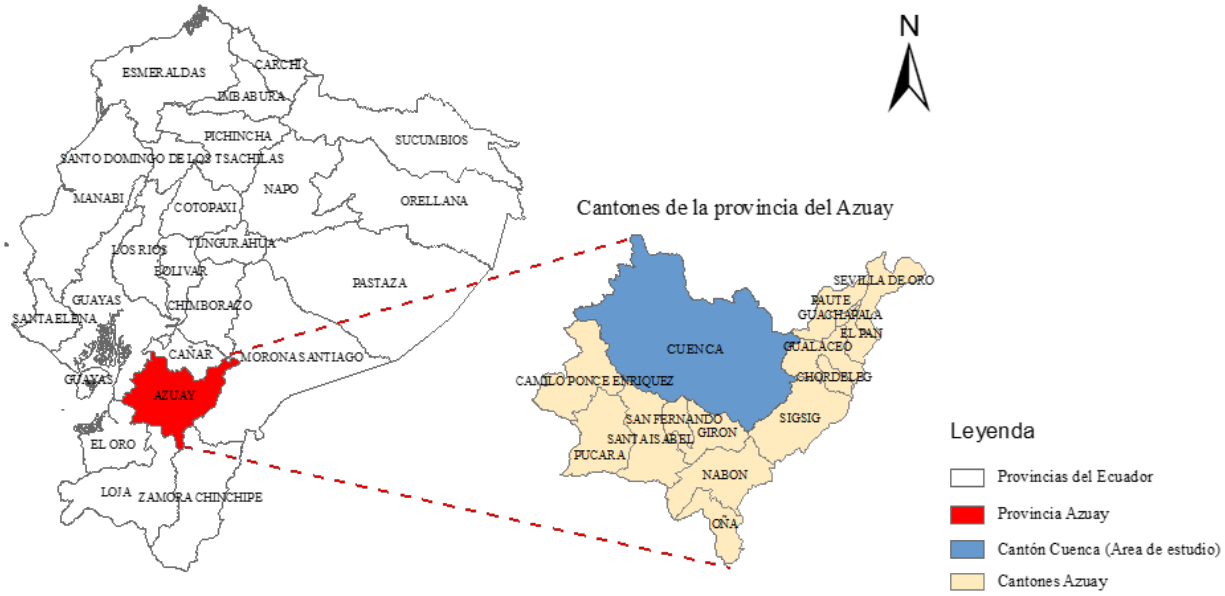

Figura 3. 12. Ubicación del Cantón Cuenca.

Fuente: IGM, 2020; Propia.

Cuenca limita al Norte con la provincia de Cañar; al Sur con los cantones Girón; Camilo Ponce Enríquez, Santa Isabel y San Fernando; con Guayas al Oeste; y al Este con los cantones Gualaceo, Paute y Sígsig (Riera Portoviejo, 2017).

De acuerdo con datos del INEC (2010a), la población de Cuenca es de 505.585 habitantes; siendo el tercer cantón más poblado del país, así como el tercero más relevante en términos económicos, servicios e industria (EcuRed, 2018).

3.7.2. Breve reseña histórica

Los primeros asentamientos humanos, en lo que ahora se conoce como Cuenca, corresponden a las ruinas de la cultura Cañari; quienes le asignaron el nombre de Guapondelig, mismo que cambió tras la conquista del imperio Inca al territorio ecuatoriano en el siglo XV, pasando a Tumipamba o Tomebamba. Posteriormente, con la conquista española del Tahuntinsuyo, se fundó oficialmente la ciudad de Cuenca el 12 de abril de 1557 (Donoso & Correa, 2016).

En el año 1561 la población de Cuenca era de 8000 habitantes, según el censo ordenado por el Marqués de Cañete, incrementando a 13000 personas para el año 1776; sin embargo, para 1825 a causa de las guerras por la independencia que generaron un proceso de ruralización, esta población se ve reducida a 9000 habitantes. Posteriormente, la ciudad experimentó una importante expansión en forma de bloque y calles dispuestas ortogonalmente, conformando lo que actualmente se conoce como el Centro Histórico, esto gracias al crecimiento demográfico de la época (Donoso & Correa, 2016).

3.7.3. Análisis de los procesos de participación ciudadana en la formulación de los PDOT del cantón Cuenca

En los siguientes apartados se realiza el análisis de la participación ciudadana en la formulación de los planes en Cuenca, se inicia con una descripción histórica de la planificación territorial en el área de estudio, los procesos de planificación y la elaboración de los planes del año 2011-2015, 2015-2019, 2019-2023. Para esto se ha realizado una serie de entrevistas a los técnicos que estuvieron involucrados en estos procesos, así como a los actores políticos y sociales. Por último se expone la percepción de la población sobre la participación ciudadana en la elaboración de los planes.

3.7.3.1 Contexto histórico de la planificación territorial del cantón Cuenca

Entre los años 1940 y 1950, Cuenca experimentó un crecimiento acelerado, lo que obligó a planificar la ciudad para su expansión. En consecuencia, en 1947 se elaboró el primer Plan Regulador de Cuenca, el cual estuvo bajo la dirección del Arq, Gilberto Gatto Sobral; el plan estaba pensado para intervenir la zona El Ejido, espacio concebido para albergar parques lineales y espacios abiertos como el Parque de la Madre y El Paraíso, por ejemplo; todo esto configurado bajo calles amplias que constituían una trama vial capaz de soportar eficientemente el tráfico vehicular (Donoso & Correa, 2016).

Desde aquel momento Cuenca ha mantenido un elevado crecimiento poblacional ocasionando conflictos urbanos, haciendo evidente las falencias en la planificación de la urbe; esto a pesar de que desde 1990 el Municipio de Cuenca cuenta con un departamento de planificación. Hasta la actualidad la ciudad se ha expandido de manera descontrolada, con dotaciones deficientes de parques y avenidas que conectan los centros parroquiales con el casco urbano, todo esto se debe

en parte a que los procesos de planificación no han logrado la inclusión efectiva de la población para exponer su realidad y tomar acción sobre ella (Donoso & Correa, 2016), de modo que resulta difícil satisfacer las necesidades y solucionar problemas que afectan a la población.

Los procesos de Ordenamiento Territorial en Cuenca tienen una primera aproximación en el año 2001 con la elaboración del Plan Estratégico de Cuenca 2020 (PEC), mismo que fue publicado en junio de 2004. Este plan fue elaborado mediante cooperación entre la ciudadanía y actores claves dentro del cantón; en él se desarrolló un Sistema de Información Territorial (SIT), cuyo propósito es disponer de información georreferenciada de la ciudad de Cuenca, de cabeceras urbano-parroquiales e información social a nivel rural; para lo cual hace uso de Sistemas de Información Geográfica (SIG) para gestionar y analizar información cartográfica. Es así que el PEC 2020 se define como modelo de desarrollo que marca el punto de partida para la planificación de Cuenca, basándose en los siguientes ejes estratégicos: económico, ambiental, territorial, social y cultural; y político (Delgado, 2012).

Luego del PEC 2020, se elabora el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca (POT) entre el 2005 y 2007 (liderado por Eugenio Molinet de la Vega, fue el primer estudio a nivel del cantón), teniendo como año horizonte el 2030. El plan integra tanto el área urbana como rural y toma como punto de partida los ejes del PEC 2020, sin embargo, los agrupa en tres ejes: 1) político y cultural, 2) el económico y social, 3) el territorial y ambiental. El POT 2007 consta de tres documentos: 1) Plan de Ordenamiento Rural del Cantón; 2) Plan Especial para la Ciudad de Cuenca; 3) Plan Especial para el Centro Histórico de Cuenca (Delgado, 2012).

En enero del 2011 el GAD Cuenca en convenio con la Universidad del Azuay trabajaron en la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca. Para cumplir con ello se conformó un equipo técnico con el Dr. Domingo Gómez Orea como líder del grupo. Este documento se desarrolló en tres fases: 1) Diagnóstico Sectorial, 2) Diagnóstico Integrado y 3) Planificación Territorial; y fué elaborado teniendo como año horizonte el 2030 (Delgado, 2012). En el año 2015 y en el 2019 se realizan las actualizaciones de este plan y en 2020 se inician los estudios para el nuevo PDOT y Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS).

3.7.3.2 Proceso de Planificación en el cantón Cuenca

Los procesos de planificación territorial buscan garantizar la calidad de vida de la población, promoviendo el desarrollo equilibrado del territorio. Estos procesos deben ser dinámicos y continuos de manera que puedan estructurar el territorio cantonal en base a su funcionalidad y potencialidades (Secretaria Técnica Planifica Ecuador, 2019).

De acuerdo al mandato constitucional de crear y planificar el territorio social de manera responsable, establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y en el Código de Planificación e Inversión Pública, los gobiernos locales incorporan procesos participativos para la formulación de los PDOT (Vivanco, 2013).

En base a lo expuesto, para la elaboración o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en torno a la participación ciudadana, existen cuatro fases a seguir (Ver Figura 3.13) según la Secretaría Técnica Planifica Ecuador basada en el reglamento de la LOOTUGS, 2019 (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2020).

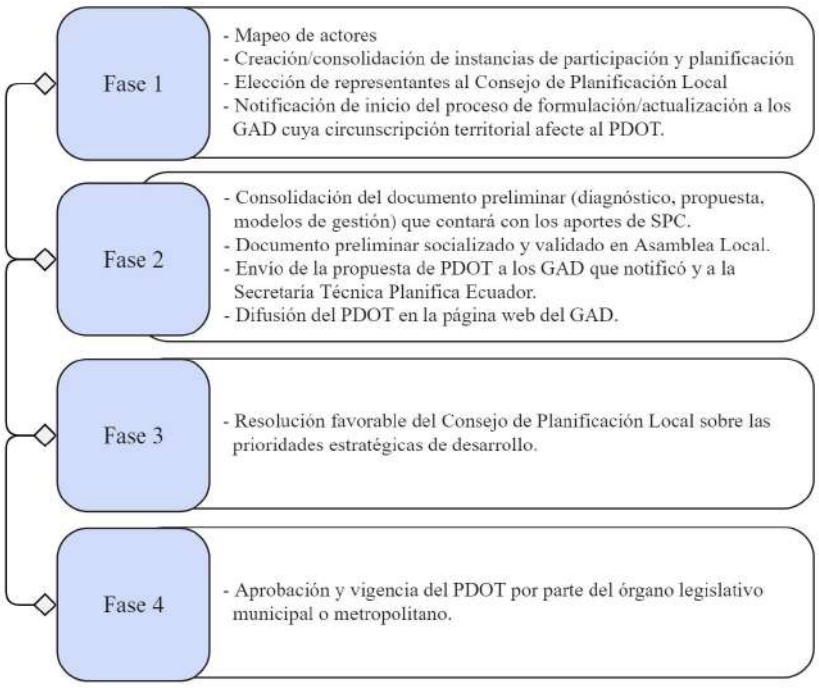

Figura 3. 13. Participación ciudadana en las fases de la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Fuente: (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2020) citado en Maldonado y Orellana (2021); Propia.

Los GAD deberán contar con los siguientes grupos de trabajo antes de dar inicio a las actividades, o conformarlos de ser caso (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2020):

- Equipo técnico permanente (ETP): encargado de la formulación o actualización del plan.
- Sistema de Participación Ciudadana (SPC): para definir las instancias de participación para la formulación o actualización del plan, así como el control social del PDOT.
- Consejo de Planificación Local.
- Vinculación de los Consejos Cantonales en el proceso de elaboración o actualización del plan, para la incorporación, implementación y monitoreo de políticas públicas de protección de derechos.

A continuación, se abordan los procesos empleados en la elaboración de tres planes del cantón Cuenca, incluyendo los procesos que se mantuvieron en la pandemia de la Covid 2019.

En el cantón Cuenca, el primer Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial fue elaborado en el año 2011; con sus respectivas actualizaciones para el periodo 2015-2019 y 2019-2023. El PDOT de Cuenca fue concebido como "un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo que involucra un conjunto de políticas, acciones y elementos de planeación física que orientan el desarrollo territorial de los próximos años, además de regular la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural" (GAD Cuenca, 2021).

a) PDOT 2011-2015

El Plan del 2011 ha considerado a la participación ciudadana como una Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que tiene como finalidad "lograr una relación armónica entre la población y el territorio: fomentando la participación activa de la ciudadanía" (GAD Cuenca, 2011).

Según la documentación del plan se ha podido constatar que en la fase de diagnóstico se ha contado con el aporte de la población, sin embargo, este proceso participativo de construcción no ha constituido una acción específica para la elaboración de la propuesta; el GAD Cuenca cree que fue un primer paso para la consecución de una nueva cultura de planificación participativa (GAD Cuenca, s/f).

Las instancias de participación para la formulación del plan fueron las socializaciones y mesas de trabajo, que contaron con la participación de más de 600 actores en donde estuvieron

involucrados: juntas parroquiales; técnicos de la corporación municipal; niveles ciudadanos y de representación; en donde fueron invitados los actores del tejido social, ONG y fundaciones, destacando entre ellos, grupos ecologistas, jóvenes, representantes de grupos de atención prioritaria, organizaciones de mujeres, de productores agroecológicos y de culturas urbanas; sector institucional en donde se integraron actores públicos en sus diferentes niveles, cámaras, sector empresarial y universidades; y el Consejo Consultivo de la Niñez y Adolescencia hoy Consejo Cantonal de Protección de Derechos. Finalmente, dentro del proceso de planificación participativa se realizó una casa abierta en donde se consolidaron propuestas y estrategias contando con una participación de 267 personas (GAD Cuenca, s/f).

b) PDOT actualización 2015-2019

En el Informe de Participación Ciudadana PDOT 2015-2019 se expone la metodología usada para el proceso de participación en la actualización del plan, la cual pretende potenciar la participación de la ciudadanía por medio de 3 fases:

1. Diagnóstico: consiste en recopilar información, identificar actores sociales e institucionales (públicos o privados). La participación se lleva a cabo a través de un proceso abierto que propenda la expresión de la ciudadanía.

2. Propuesta: Análisis de actores identificados y de resultados del diagnóstico integral, en base a lo cual se constituyen las propuestas del plan. En esta fase se trabaja con grupos focalizados, por medio de comités técnicos, consultivos y mesas temáticas. Por otro lado, para la ejecución de talleres se conforman subgrupos para recoger los aportes de la ciudadanía a nivel urbano y rural a través de los representantes designados. Finalmente se trabaja con los representantes institucionales de la Corporación Municipal.

3. Modelo de Gestión: Se socializa el modelo elaborado en la fase previa, ante el GAD de Cuenca, presentando los alcances en torno a la actualización del PDOT.

El informe menciona una transición de una democracia delegativa[5] a una democracia directa[6]; a partir de esto, las políticas públicas donde interfieran actores sociales e instituciones se convierten

[5] O'Donnell, usó el término democracia delegativa para definir a los regímenes políticos de los países latinoamericanos, en este tipo de democracias los electores efectúan una "delegación" a los gobernantes el día de las elecciones, sin un control permanente de la acción de los órganos del poder (Múnera, 2007).

[6] La democracia directa es cuando el pueblo ejerce el poder legislativo, ejecutivo y jurisdiccional sin necesidad de representantes o delegados en cierta temporalidad (Garcia-Benedetti, 2022)

en algo fundamental. De modo que la actualización del PDOT implementa el "bottom up"[7] como modelo de construcción de políticas públicas en base al diagnóstico que integra y vincula contextos técnicos, políticos y ciudadanos (Ver Figura 3.14).

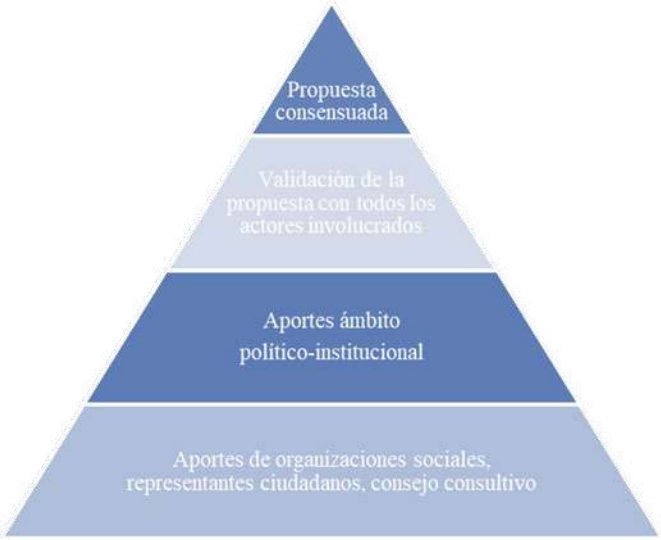

Figura 3. 14. Modelo de construcción participativo de políticas públicas aplicado en la formulación del PDOT de Cuenca.

Fuente: Informe de Participación Ciudadana- Actualización PDOT 2015. Propia.

La metodología empleada en los talleres tuvo como objetivo integrar a varios actores en un mismo taller específico. En primer lugar, se trabajó con los GAD parroquiales, para posteriormente integrar a representantes de la comunidad, ONG y fundaciones; y finalmente, formular propuestas en conjunto con actores institucionales (públicos, privados y universidades). Cabe recalcar que, en respuesta a la inclusión social se invitó a participar a grupos de atención prioritaria como: mujeres, niños/as, adolescentes, jóvenes, adultos/as mayores, diversidades étnicas, culturales y sexuales.

Bajo este contexto, en la fase de diagnóstico se receptaron propuestas de la ciudadanía, mismas que serán validadas por los actores institucionales (nivel técnico) y políticos (concejales). En la segunda fase de los talleres se generan propuestas en torno a políticas, líneas estratégicas y programas, mismas que serán socializadas ante los diferentes actores, con especial énfasis en la ciudadanía. Esta visión se sintetiza en base a las aportaciones recibidas. Finalmente, en el Modelo

[7] Es un enfoque de abajo hacia arriba en el que los ciudadanos aportan con sus ideas propias y creatividad para influir en la agenda pública, es decir los ciudadanos son productores de la política pública y no simples consumidores (Macintosh, 2004)

de Gestión, trabajado bajo mesas de concertación, se plantean proyectos, los cuales serán viabilizados a través de la Agenda Estratégica de Desarrollo. Todos los aportes obtenidos se sistematizan e integran para la construcción de propuestas correspondientes a cada sistema.

c) PDOT 2019-2023

Los procesos de ordenamiento territorial descritos en el Expediente de Participación para este periodo se dan mediante las siguientes 5 fases:

1. Preparación: Definición del equipo, metodología, mapeo de actores y planificación participativa.
2. Diagnóstico: Análisis y recolección de información de la realidad del cantón, identificando problemáticas y potencialidades para futuras intervenciones en miras de cambiar dicho escenario, trabajando en conjunto con actores de la sociedad.
3. Propuesta: Planteamiento de alternativas que respondan a la solución de los problemas detectados en la fase de diagnóstico, en conjunto con la participación de los diversos actores involucrados.
4. Modelo de Gestión: Conformado por el ámbito político, institucional y ciudadano. Hace posible consolidar alianzas públicas o privadas en los distintos niveles territoriales.

Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, la participación activa de la ciudadanía es fundamental para el desarrollo de un PDOT, en consecuencia, existen espacios de participación ciudadana permanentes (Sistemas de Participación, Mecanismos de participación, y Control Social y rendición de cuentas), descritos en el apartado "2.7.7. Participación Ciudadana, Control Social Y Rendición De Cuentas" en la etapa de Diagnóstico de Actualización del PDOT del cantón Cuenca 2019-2023.

El Sistema de Participación Ciudadana está conformado por: Asambleas parroquiales urbanas, Asamblea Cantonal y Asamblea de Rendición de Cuentas; se ha desarrollado en conjunto con los GAD parroquiales, mediante asambleas en las 21 parroquias rurales. Este sistema planteado para el cantón Cuenca se desarrolla mediante 4 subsistemas (Ver Figura 3.15).

Figura 3. 15. Subsistemas del Sistema de Participación Ciudadana.

Fuente: Actualización PDOT 2019-2023. Propia.

Entre los mecanismos de participación ciudadana previstos en el PDOT están: Asambleas Ciudadanas, cabildos populares, comisión general, consejos consultivos, mesas de concertación y silla vacía. En este plan es importante mencionar que debido a la pandemia del Covid 19, se llevaron a cabo asambleas y talleres de forma virtual con el uso de plataformas tecnológica como Zoom y Mentimenter.

3.7.3.3. Percepción de los actores políticos, técnicos y sociales sobre la participación ciudadana en la elaboración de los PDOT del cantón Cuenca

La información que se expone a continuación es desarrollada en base a entrevistas semiestructuradas que forman parte del "Proyecto universitario de investigación que se enfoca en los mecanismos de participación ciudadana implementados en políticas de desarrollo territorial en diferentes municipios de América Latina", de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO)[8]. Las entrevistas fueron aplicadas a actores políticos, técnicos y sociales de Cuenca, con el objeto de recopilar información sobre la realidad del cantón, de cómo se han ejecutado los procesos de

[8] Proyecto Convocatoria SIIP 2019-2021 Tipo 4 N° 06/F390. Resolución N° 2170/19: "Políticas públicas y desarrollo territorial: aportes teórico-metodológicos para la construcción de instrumentos de evaluación de procesos participativos en el nivel local de gobierno en América Latina". Directora: Dra. Melina Guardamagna. Co-directora: Dra. Andrea Benedetto. Secretaría de Investigación, Internacionales y Posgrado. Período 2019-2021.

Ordenamiento Territorial antes y durante la pandemia por COVID-19; y esencialmente, determinar problemas en lo referente a la participación ciudadana en estos procesos.

Los actores políticos entrevistados fueron: el Arq. Pablo Burbano (Ver Anexo 5.), Vicealcalde del cantón; y los presidentes de los GAD parroquiales de Baños, Sayausí y San Joaquín (Ver Anexo 6, 7 y 8). En cuanto a los actores técnicos, se entrevistó al Ing. Esteban Balarezo (Ver Anexo 9), coordinador de PDOT 2021; a Julián Cuenca (Ver Anexo 10); Iván Contreras, técnico de la dirección de participación del municipio de Cuenca (Ver Anexo 11); Armando Romero, técnico de participación en de la dirección de participación y gobernabilidad (Anexo 12); y al Arq. Adrián Parra[9], coordinador del equipo técnico encargado de la actualización del PDOT y formulación de los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del GAD de Cuenca. Finalmente, se entrevistó a los siguientes actores sociales: Ing. Karina Prado (Ver Anexo 13) y Abg. Miguel Gavidia, Vicepresidente del barrio Yanaturo de la parroquia rural Sinincay (Ver Anexo 14).

A continuación, se expone una síntesis de las entrevistas realizadas a los actores políticos y técnicos, enfocada en los problemas detectados en torno a los procesos de participación ciudadana en la planificación territorial del cantón. Luego se da a conocer, la información proporcionada por los actores sociales entrevistados. Finalmente, se muestra un cuadro que resume los problemas recurrentes, en base a la percepción de todos los actores en cuestión.

Para empezar, los recursos del cantón no cuentan específicamente con un rubro dirigido a la participación ciudadana como tal, siendo así que cada dirección tiene su presupuesto propio y asignará la cantidad necesaria para estos procesos según las necesidades del proyecto en cuestión (E. Balarezo, comunicación personal, 5 de mayo de 2022); cabe mencionar que estos recursos no son fijos, pues varían en función del plan de trabajo del alcalde en turno. Por otro lado, los GAD parroquiales no cuentan con suficientes recursos humanos para llevar adelante los procesos de participación. Sin embargo, tienen que hacerlo con las limitaciones que esto implica. Los presidentes de las juntas parroquiales enfatizan que son ellos mismos quienes gestionan las reuniones y exponen la información a la comunidad. Se debe añadir también, que no existen capacitaciones orientadas al desarrollo de los procesos participativos, destinadas al personal de

[9] Entrevista realizada en diciembre de 2020 por Maldonado y Orellana (2021) en su trabajo de titulación " El uso de los sistemas de información geográfica de participación pública: una propuesta para su incorporación en la planificación territorial. Caso de estudio ciudad de Cuenca".

estas oficinas estatales; en la mayoría de los casos se contratan consultorías para elaborar los PDOT y por ende los consultores realizan los procesos de participación.

Si bien la participación ciudadana es un proceso político y técnico, no necesariamente se plasma de ese modo, es así que solamente los equipos técnicos lideran los procesos participativos (Burbano, 2022; Cuenca, 2022; Contreras, 2022; Romero, 2022), lamentablemente muchas veces "puertas adentro" (A. Burbano, comunicación personal, 5 de mayo de 2022). Es decir, los actores políticos y técnicos no siempre están articulados, por ello las técnicas no son plasmadas de una manera real en los procesos. Según Burbano (comunicación personal, 5 de mayo de 2022), los procesos participativos deben estar a cargo de profesionales, ya sea sociólogos o personal inmiscuido en temas sociales, ya que considera que ha sido una debilidad no entender a la sociedad y por ello no se ha podido escalar en la planificación.

La cultura de participación ciudadana no tiene un acompañamiento académico que pueda orientar un mejor desenvolvimiento de la ciudadanía, así lo expone Balarezo (comunicación personal, 5 de mayo de 2022). Desde el punto de vista de la administración pública, existen obstáculos en cuanto a la puesta en práctica de los mecanismos de participación ciudadana. Estos factores son el desconocimiento de la ley, de cómo ser parte del proceso y de los mecanismos avalados legalmente. Esto ha propiciado que actualmente en el Sistema Cantonal de Participación Ciudadana exista un componente que tenga que ver con formación ciudadana, política, formación en temas de gobernabilidad y gobernanza; creando mallas curriculares para generar procesos certificados de aprendizaje.

Otro problema para Balarezo (comunicación personal, 2022) es que no toda la población está preparada para trabajar con datos, pues si se usan términos como cobertura o porcentaje de aprovechamiento del suelo, por ejemplo, la población no entiende, entonces el dato no es el limitante, sino es preciso cambiar la lógica al entregar los datos. Esta situación se refuerza con la experiencia de Julián Cuenca (comunicación personal, 6 de julio de 2022), quien manifiesta que para el 2015 el equipo técnico estaba conformado por dos personas encargadas del proceso participativo, una con perfil de politóloga y otra socióloga; también formaban parte del mismo los promotores, que si bien no tienen un nivel técnico, son ciudadanos que representan y se comunican directamente con la gente. Este personal técnico mantuvo un proceso largo de capacitación, que incluso llegó a trabajar a nivel de comunidad y parroquia, con actores y colectivos ciudadanos, llevando a cabo procesos de socialización; por el contrario, la población

no contó con esta formación, lo que en suma reduce el grado o calidad de aportes de la ciudadanía en el proceso. Romero (comunicación personal, 21 de abril de 2022) refuerza esta idea y afirma que el personal técnico se mantiene en constante capacitación.

Los procesos participativos están desgastados, porque eso demuestran los actores sociales que participan, se piensa que tal vez se generó mucha expectativa, o no se da una idea clara de lo que se puede lograr como proceso participativo. Pero también se ha visto el otro lado, esto es un pretexto que se debe cumplir, se piensa por parte de cierto sector de la población, que si es que no están de acuerdo no es válido, entonces se da ese desgaste en la población (J. Cuenca, comunicación personal, 6 de julio de 2022). Balarezo (comunicación personal, 5 de mayo de 2022) menciona, además, que el tema se ha desvirtuado, pues, la participación es decir lo que uno quiere y si no es tomado en cuenta, entonces no sirve; sin embargo, su verdadera intención es recopilar ese conjunto de necesidades colectivas, sustentadas con datos y que deriven en propuestas.

Según Parra (2020, como se citó en Maldonado & Orellana, 2021), la ausencia de mecanismos que involucren a los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de elaboración del PDOT del cantón Cuenca ocasionó una débil aceptación social, misma que fue incluso decreciendo, ya que las ideas expuestas no fueron del todo claras y por ende, fueron poco entendidas por la población presente. Por otra parte, Balarezo (comunicación personal, 5 de mayo de 2022) expone que la formulación de los planes contaba con procesos de participación ciudadana antes de que su implementación fuera obligatoria; siendo las Mesas de Concertación los espacios de diálogo y trabajo conjunto que permitían llevar a cabo una planificación participativa.

De lo anterior, los procesos de planificación han buscado involucrar la participación activa de la ciudadanía, para ello se han realizado asambleas, talleres, foros y socializaciones tal como lo indica la ley. Esta situación se evidencia, por ejemplo, en la fase preparatoria mediante la socialización con los representantes de los barrios de la parroquias urbanas y los presidentes de los GAD parroquiales; por otro lado, para el diagnóstico se realiza un foro ciudadano dirigido a expertos y no expertos, expandiendo la invitación incluso a niños; y finalmente en la fase de propuesta, se recaban aportes de la ciudadanía (sugerencias, inquietudes, quejas) a través de talleres. Menciona además que esta última fase tiene especial relevancia, dado que la población puede conocer las estrategias y proyectos planteados bajo criterios técnicos, por lo que el manejo

de la información es un punto clave, ya que como se mencionó, puede generar o perder el interés de los ciudadanos (Parra, 2020, como se citó en Maldonado & Orellana, 2021).

Pablo Burbano (comunicación personal, 5 de mayo de 2022) expresa que los requerimientos de participación vienen desde la sociedad, afirma que la población es quien ha demandado estos espacios, aunque los resultados no siempre son tomados en cuenta. En este sentido se puede decir que las técnicas y metodologías han sido insuficientes, ya que han estado orientadas, mayormente, a informar sobre lo que ya se ha planificado en lugar de buscar una real colaboración entre los actores. El Presidente del GAD de Sayausí considera que la única forma de que la gente participe es cuando ve los resultados, mientras eso no sucede la ciudadanía se desmotiva y no participa.

Balarezo (comunicación personal, 5 de mayo de 2022) explica que, al ejercer la coordinación de participación ciudadana trabajó en primera instancia a nivel del ejecutivo (en este caso con el Alcalde), proponiendo la planificación participativa con una serie de espacios diferenciados metodológicamente, lo que permitió el acercamiento con los diferentes grupos. Es así que para el Plan 2015, desde la parte técnica se trabajó con las instituciones públicas y privadas que manejan su propia información, sumándose universidades, gremios y colectivos (especialmente estos dos últimos aportaron con la visión ciudadana del ordenamiento territorial); así se contrastan las dos situaciones y se evalúan, lo que deviene en una propuesta ideal basada en todo lo trabajado.

Sin embargo, no existe ningún mecanismo de evaluación de la instancia participativa a nivel nacional, ni desde la SENPLADES; es un proceso que se deja abierto a cada GAD, por lo que depende de quien dirige el plan su implementación. Así, se realiza una evaluación anual desde el 2013, se estima lo que se comprometió y si se ha cumplido o no. Si bien se cuenta con ciertas directrices, no hay una metodología de evaluación como tal. De modo que para realizar la evaluación de los resultados se han previsto instancias públicas, pero no se han aplicado. En lo que se ha trabajo es en la transparencia de la información, así, se sube la evaluación del plan de cada año; la participación ya no es proactiva en el momento de evaluar o monitorear (E. Balarezo, comunicación personal, 5 de mayo de 2022).

Dentro de las técnicas o metodologías para desarrollar procesos de participación falta mucho camino por recorrer, inclusive en algunos casos no solamente el GAD, sino muchas instituciones convocan a estos procesos, pero lo que se hace es dar a conocer un resultado que luego de ser analizado por los expertos en el tema se da por válida la información que ellos generan, que a veces ni siquiera es comprendida por los involucrados. También se tiene una deuda en cuanto a

los canales de información y difusión; por un lado, no son efectivos al convocar a la población a los procesos, ni mucho menos en despertar el interés en lo que realmente implica participar y por otro, la información que se expone ya en las instancias participativas no es clara para los presentes. Por ello se requiere que en un proceso de participación se den aportes que nutren una propuesta, encaminando una colaboración entre las partes en lugar de obtener solamente comentarios o quejas por parte de los asistentes (actores sociales especialmente) (A. Burbano, comunicación personal, 5 de mayo de 2022; J. Cuenca, comunicación personal, 6 de julio de 2022).

La ciudadanía participa y sigue participando porque se ha empoderado de los procesos. Mucho antes de existir la ley ya había participación ciudadana. Sin embargo, la ciudadanía tiende a desistir de su participación cuando sus expectativas no se cumplen, por ello es importante diferenciar los niveles de planificación, para dar apertura a la población con injerencia en cierto tema o dejar en claro los objetivos y alcances del proceso. Romero (comunicación personal, 21 de abril de 2022) expone que existe un porcentaje importante de población que se desinteresa de los procesos, ya que, si aún no les afecta, entonces no les interesa. Por otra parte, es importante mencionar que en la parroquia Sayausí, existe un grado de participación del 90% del total de los convocados para la formulación del PDOT, según el Presidente del GAD Parroquial, lo cual es bastante rescatable, en comparación a la realidad que experimentan otras parroquias rurales y en el mismo GAD cantonal.

Algo que preocupa es que la población partícipe de los procesos o que desea hacerlo, no es capacitada tanto en el funcionamiento de los mismos como en la temática a tratar en ellos; en muchos casos solo se dió una inducción bastante general previo a los talleres. En consecuencia, la ciudadanía no ha aprendido sobre el funcionamiento de los procesos participativos (J. Cuenca, comunicación personal, 6 de julio de 2022). La expectativa ciudadana es más de lo que se puede plasmar como una política, en una meta o un indicador. A veces queda ese sin sabor en los ciudadanos de que no se está dando la respuesta adecuada. Entramos en una especie de contradicción con la población (J. Cuenca, comunicación personal, 6 de julio de 2022). También Burbano (comunicación personal, 5 de mayo de 2022) menciona que ha habido una autoexclusión de ciertos colectivos que en un momento dado, por otros intereses, han querido imponer situaciones por sobre el interés general; por lo que queda decir que los actores políticos y la desinformación pueden más que un tema de participación. Entonces cuando se desinforma a la gente a través de los procesos de participación el resultado es catastrófico (A. Burbano, comunicación personal, 5 de mayo de 2022).

En cuanto al tipo de participación no es claro, en este caso, tanto actores técnicos como políticos coinciden en que algunas veces puede ser informativo, otras consultivo o decisorio; dándoles diferente peso en función de las temáticas a tratar. Sin embargo, el informativo es el que predomina.

La información es de difícil acceso para los GAD Parroquiales y su población. En primer lugar, la complejidad para acceder a cierta información depende del tema del cual se trata; luego, existe una notoria brecha entre un ciudadano que no tiene ciertos conocimientos o un nivel profesional relacionado a la planificación, especialmente, con otro que sí lo tiene. De modo que para algunos informarse o recopilar ciertos datos será una tarea sencilla, mientras que para otros resulta ser una limitante.

En la elaboración del PDOT se articula la corporación y se activa el desarrollo del proceso participativo, sin embargo luego del PDOT, solamente cada año se dan las mesas de concertación, obviamente se invita a los mismos actores o representantes de los sectores que participaron, pero no es constante, es solo una vez para ir evaluando el cumplimiento del PDOT (J. Cuenca, comunicación personal, 6 de julio de 2022)Cuenca, 2022; es decir los procesos de participación ciudadana no son continuos en el tiempo.

Existe una descoordinación entre el GAD Municipal y los GAD Parroquiales a la hora de articular los procesos de participación en la construcción de los PDOT, pues los GAD Parroquiales tienen autonomía en la conformación de su propio sistema de participación.

Parra (2020, como se citó en Maldonado & Orellana, 2021) manifestó que, ante la emergencia sanitaria el GAD de Cuenca vio la necesidad de incorporar nuevas estrategias y métodos que garanticen el adecuado desenvolvimiento de los procesos de participación ciudadana en la elaboración del PDOT. Así, los talleres y foros se realizaron de forma virtual, mediante la plataforma Zoom, que permite un aforo máximo de 100 participantes; como herramienta para mostrar y receptar información se utilizó la aplicación web Mentimenter. Cabe mencionar que la fase preparatoria de la actualización del PDOT ya estaba finalizada cuando dio inicio el Estado de Emergencia en el país, razón por la que no existe un proceso auxiliar para actuar en esta etapa. Balarezo (comunicación personal, 5 de mayo de 2022) expresa que los procesos de participación para este plan se frenaron, debido al Paro Nacional de octubre de 2019, los estados de excepción y también la limitación de aforos. Al igual que Parra recalca que a raíz de la pandemia tomaron fuerza las reuniones virtuales, lo que permitió tener sesiones de trabajo interesantes, con mayor

flexibilidad en tiempo y espacio, siendo una innovación. En cuanto a la participación enfatiza que la fase de propuesta es en la que estos procesos tienen mayor peso.

Por otra parte, la metodología utilizada para la asignación de los usos de suelo se desarrolló y validó ya no con los actores sociales, sino con un grupo más específico y que maneja las zonas de conservación, las zonas rurales y con ello se validaron las categorías de ordenación. El consenso que se desarrolló en primera instancia fue definir qué se protege, que se cuida, en donde se siembra y hasta dónde puede crecer la ciudad, sin embargo, ya en el detalle se hizo únicamente con una mirada técnica y es en la que se encontraron muchos conflictos de aplicación, porque en ese momento los mismos involucrados vieron que a lo mejor se pudo ser más flexible, o realizar un mayor análisis de usos de suelo (J. Cuenca, comunicación personal, 6 de julio de 2022). Otra limitante, según Burbano (comunicación personal, 5 de mayo de 2022), es que las herramientas con las que se ha contado como recurso de información han sido ortofotos; que si no se contrasta con la realidad puede generar incontables sorpresas, que es lo que lamentablemente ha sucedido. Poniendo como ejemplo al fraccionamiento que existe en el cantón, el cual no está reflejado en el catastro, es decir no coincide la información disponible con lo que se encuentra en el territorio.

A modo de recomendación los entrevistados exponen, que por una parte debería haber un proceso desde el ente central para comunicar que es lo que se debe hacer en cada una de las planificaciones y eso ser replicado en los diferentes niveles de gobierno; la academia también debe vincularse con carreras cortas o formaciones que tenga que ver con temas de participación, ya que el desconocimiento es muy grande y se desvirtúa el tema participativo. Esta particularidad debe ser tomada en consideración desde diferentes frentes, desde el Estado como ente rector y desde la academia como formadores. El Concejo de participación ciudadana y control social, también debería dar procesos de capacitación y una metodología base (J. Cuenca, comunicación personal, 6 de julio de 2022). Así mismo Burbano (comunicación personal, 5 de mayo de 2022) y Romero (comunicación personal, 21 de abril de 2022) recalcan que hay mucho que confiar en la sociedad, y este proceso de construcción de participación tiene que nacer necesariamente de la comunidad más que desde la administración, ya que es preciso comprender que el primer beneficiario debe ser el ciudadano en general, mas no los intereses individuales; y sostienen que la administración no es el fin, es el medio nada más, y que si en un momento dado los procesos de participación y planificación no están en manos de la sociedad no podemos esperar que se vea plasmada la realidad del territorio; de igual manera recalca que no necesariamente la administración debe tener la responsabilidad exclusiva de planificar, sino que también debe admitirse que lo hagan los

profesionales competentes en el tema (A. Burbano, comunicación personal, 5 de mayo de 2022). En la figura 3.16 se puede observar los problemas detectados por los actores políticos y técnicos.

Figura 3. 16. Problemas detectados en base a la percepción de actores políticos y técnicos

Fuente: Propia

Pues bien, luego de exponer la percepción de los actores políticos y técnicos en torno a la participación ciudadana en la elaboración de los PDOT del cantón Cuenca, es también pertinente conocer el punto de vista de los actores sociales. A continuación, se muestra la información recopilada en dichas entrevistas.

En primer lugar, Prado (comunicación personal, 9 de junio de 2022) considera que la participación ciudadana surgió por las necesidades de la población, principalmente cuando pretenden acceder a una vivienda y por cuestiones de normativa no pueden hacerlo. Sumado a lo anterior, están los problemas sociales como el consumo de drogas y temas de seguridad (M. Gavidia, comunicación personal, 10 de mayo de 2022; K. Prado, comunicación personal, 9 de junio de 2022), que actualmente aquejan en gran medida a la población. Miguel Gavidia expone también que, es un requerimiento de la población motivar la participación en niños y jóvenes dado que los barrios van quedando abandonados conforme los actuales representantes van envejeciendo; en este sentido, al no involucrar a esta población desde una edad temprana en temas de participación, comenzando desde su barrio, se está limitando las capacidades de liderazgo que puedan llegar a tener en un futuro. Además, los actores sociales mencionan que estos procesos participativos muchas veces se ejecutan con el fin de cumplir con la ley y para socializar resultados y propuestas,

mas no se toman en cuenta los aportes ciudadanos; lo que conlleva a que la población no tenga ni voz ni voto en los mismos.

Los actores mencionan que se han capacitado antes de los procesos; sin embargo, consideran que se debe mejorar en este ámbito, ya que no parece suficiente la preparación brindada ante temas complejos; sino más bien, están dirigidos a proporcionar un entendimiento básico para las socializaciones. Recalcan que, para ellos lo que más ha sumado, ha sido el autoaprendizaje, pero que la población ha tenido que limitarse a tener una idea general de lo que se trata, sobre todo en lo referente al PDOT.

En torno a los presupuestos para los GAD Parroquiales, los entrevistados coinciden que estos son insuficientes; Gavidia (comunicación personal, 10 de mayo de 2022) expone que incluso se han reducido, ya que han existido otras prioridades para la administración municipal. En este sentido, Prado (comunicación personal, 9 de junio de 2022) menciona que estos recursos suelen estar mal dirigidos, ya que ante todo prevalecen los intereses políticos y no tanto los requerimientos y necesidades de la población.

Es preciso recalcar que regularmente los equipos técnicos lideran los procesos de participación, pero en época electoral es notorio como los intereses políticos lideran los mismos. Esto revela que los actores políticos no muestran real interés en los procesos de participación, ya que lo que se ha evidenciado es que, en las reuniones de socialización, cada representante expone las necesidades de su territorio de manera muy específica y otro grupo plantea estrategias globales ante otros problemas que afectan a todos, sin embargo, es notorio el tinte político de estos procesos (M. Gavidia, comunicación personal, 10 de mayo de 2022).

Los entrevistados afirman que el grado de aceptación de los procesos es bajo, no hay población interesada en participar y los resultados, sobre todo los negativos, recaen en los pocos actores que los representan. También coinciden que, al no ser un trabajo remunerado, esta motivación disminuye aún más, ya que quienes se hacen cargo deben dejar incluso actividades propias para realizar gestiones que necesita la comunidad de la cual es portavoz y por otra parte, además del desinterés por participar, hay quienes van pero lo hacen para entorpecer los procesos, pretendiendo imponer su voluntad o liderazgo. Adicionalmente, son conscientes que no hay diversidad en la participación, siempre se convocan a los mismos actores sociales; por ende, las comunidades que no tienen representación quedan abandonadas en estos procesos; además de que

no se incorpora a toda la población, siendo el caso que se debería involucrar incluso a las entidades privadas como parte de los mismos.

En cuanto a los mecanismos de participación utilizados, los consideran insuficientes. Mencionan como mecanismo a las asambleas, donde participaban los dirigentes barriales; recalcan que ante la emergencia sanitaria las reuniones eran solo virtuales, pero había poca participación en parte debido a que la gente no está familiarizada con el uso de la tecnología y por otro lado, a que conlleva cierta informalidad realizar la convocatoria por medio de redes sociales como WhatsApp, por ejemplo; de modo que, en el periodo de pandemia la participación disminuyó aún más.

En cuanto a los canales de difusión de la información, los participantes consideran que no son efectivos pues, en primer lugar, no llega a toda la población por ser de difícil acceso, y segundo, la información es muy general, no se presenta información detallada que de verdad sea comprendida por la ciudadanía. También existe falta de concientización de parte de las autoridades para tomar en cuenta las sugerencias y lo que prioriza la comunidad. Como resultado de lo anterior, no existe devolución de lo trabajado en las instancias participativas, a lo sumo se entrega una matriz a modo de resumen de lo que se trató; es decir están orientadas a informar sobre productos terminados, por ello se recalca que no son procesos efectivos.

Básicamente los procesos de participación social que se aplicaron fueron muy deficientes, o por lo menos es la percepción que tienen los actores sociales (Ver figura 3.17), debido a que no se conocen qué sectores son los que intervinieron en la propuesta de planificación territorial, porque para generar los diferentes escenarios de planificación y poder establecer un modelo de ordenamiento territorial era necesario que se generen mesas de trabajo con diferentes sectores, no nada más que se hable de un tema o se ejecuten acciones únicamente enfocadas a informar a la población. Entonces hay muchos aspectos que, se supone, quedaron de lado.

De lo anterior, la capacidad interlocutora de los gobiernos con los ciudadanos es percibida como insuficiente y la inexistencia de cooperación entre las organizaciones participantes es evidente. Falta mucho, tanto de las autoridades a nivel parroquial como también de las autoridades a nivel cantonal y provincial, dado que no toman con la seriedad del caso el hecho de escuchar las necesidades de la población y ante todo, de dar el ejemplo que tanto necesita la ciudadanía para motivarse a participar. En suma, es notoria la desorganización de los procesos.

Figura 3. 17. Problemas detectados en base a la percepción de actores sociales.

Fuente: Propia

En conclusión, los problemas coincidentes entre los tres tipos de actores se presentan en la siguiente matriz (Ver Tabla 3.4).

Tabla 3. 4. Síntesis de problemas encontrados en base a las entrevistas realizadas a actores políticos, técnicos y sociales del cantón Cuenca.

Capacidades estatales	No se asignan presupuestos por parte del GAD específicamente para los procesos de participación ciudadana. Depende del proyecto en ejecución o el plan en elaboración. Los técnicos y promotores sociales no cuentan con una formación específicamente relacionada con la participación ciudadana. Solamente los equipos técnicos lideran los procesos de participación, evidenciando la ausencia de la instancia política.
Grados de aceptación social	Procesos desgastados. Desinterés de la población. Falta de recursos económicos. Demasiada expectativa, poca credibilidad.
Técnicas utilizadas para instrumentar la participación	Los actores políticos no siempre están articulados con los actores técnicos por lo que las técnicas no son plasmadas de una manera real en los procesos. Desconocimiento sobre el uso de tecnologías. En el caso de los Gobiernos Parroquiales existe una baja participación de la población "la población no tiene tiempo para participar". Se usan solo reuniones informativas.

Participantes	Un porcentaje importante de la población muestra un desinterés en los procesos. No se capacita a la población que participa en los procesos de participación ciudadana. El tipo de participación no es claro, algunas veces puede ser informativo, otras consultivo o decisorio. Sin embargo, el informativo es el que predomina. La población puede realizar propuestas, sin embargo, no siempre hay devolución.
Métodos	Los canales de información y de difusión durante el proceso no son efectivos La información es de difícil acceso para los GAD Parroquiales y su población Los procesos de participación ciudadana no son continuos en el tiempo Existe una descoordinación entre el GAD Municipal y los GAD Parroquiales a la hora de articular los procesos de participación en la construcción de los PDOT, pues los GAD parroquiales tiene autonomía en la conformación de su propio sistema de participación.

Fuente: Propia

3.7.4. Perspectiva de población sobre la participación en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial

En breve se exponen los resultados de dos encuestas realizadas a la ciudadanía del cantón, para medir la percepción sobre los procesos de Ordenamiento Territorial llevados a cabo en Cuenca, así como conocer la información que la población tiene sobre los procesos de participación ciudadana. Cabe recalcar que debido a las restricciones por la pandemia las encuestas se realizaron de forma virtual, empleando la plataforma digital *Google Forms* (Ver Anexo 15), su difusión se realizó mediante redes sociales.

Los resultados de la primera encuesta[10] corresponden a los datos proporcionados por 392 personas de distintos grupos etarios, predominando las edades entre los 26 a 50 años con el 68%, seguido de aquellos entre los 50 y 65 años que representan el 28%; el 4% restante corresponde a los demás grupos de edad. De las profesiones[11] de la población encuestada se puede decir que tienen mayor incidencia los Psicólogos seguido por Ingenieros Comerciales, Médicos Veterinarios y Contadores.

[10] Encuesta sobre procesos de participación ciudadana en el Ordenamiento Territorial realizada en diciembre de 2020 por Maldonado y Orellana (2021) en su trabajo de titulación " El uso de los sistemas de información geográfica de participación pública: una propuesta para su incorporación en la planificación territorial. Caso de estudio ciudad de Cuenca".

[11] En esta encuesta participan personas que son: Psicólogos, Técnicos en electrónica, Contadores, Comerciantes, Maestros artesanos, Médicos Veterinarios, Docentes, Abogados, Ingenieros, Recicladores, Trabajadores Independientes, Ingenieros Ambientales, Administradores de bienes inmuebles, Gerentes, Enfermeros, Negociantes, Maestros en Cosmetología, Economistas.

Se evidencia que el 96% tiene conocimiento del Art 95. que sustenta a la participación ciudadana como derecho en la Constitución del Ecuador y el 4% ahora tiene conocimiento por este medio. Como contrapartida, solamente el 52% de personas encuestadas afirma que ha formado parte de algún proceso o evento de participación ciudadana en el que ha sido informado o ha aportado en la toma de decisiones sobre temas que involucran a la ciudad y el territorio. Por otra parte, en cuanto al conocimiento que tienen los encuestados sobre los procesos de planificación territorial que se han dado en el cantón, la situación cambia, evidenciando que el 52% no conoce dichos procesos, el 44% si los conoce y el 4% sabe sobre ellos a medias.

Ahora, de un total de 25 personas que respondieron si conocen de qué tratan los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, el 64% (16 personas) respondió afirmativamente; el porcentaje restante desconoce del tema. Con las mismas cifras, aunque en otro sentido, el 64% de los encuestados (16 personas) desconocen cuál es el proceso de asignación del uso del suelo en los procesos de ordenación territorial, el 36% afirmaron tener conocimiento de ello respondieron con los siguientes criterios: de acuerdo al área del terreno; en función a su ubicación geográfica, es decir, si pertenece al área urbana, rural o en expansión urbana, si se encuentra en una área de protección o preservación natural; a partir de un estudio previo se asignan los usos de suelo en función a su compatibilidad.

Por otra parte, el 96% de encuestados (24 personas) respondieron que están de acuerdo que la participación ciudadana facilita la planificación territorial.

Dando una idea de qué tan familiarizados se encuentran con el uso de mapas, el 44% de los encuestados (11 personas) están medianamente familiarizados con el uso de mapas; el 20% (5 personas) de los encuestados se encuentran completamente familiarizados con el empleo de mapas; de forma similar, el mismo porcentaje de personas están poco familiarizadas con el uso de mapas; el 8% de los encuestados (2 personas) están familiarizados con el uso de mapas y finalmente el 8% restante corresponde a personas nada familiarizadas con el empleo de mapas.

La información proporcionada por los habitantes encuestados de Cuenca muestra que el 60% de la población cree conveniente el uso de la tecnología como plataforma de manejo de mapas para promover la participación en los procesos de planificación territorial, mientras que el 4% de la población se encuentra en total desacuerdo. También se recabó datos sobre las limitantes de esta implementación en lo que respecta a redes sociales, foros virtuales y plataformas de manejo de mapas donde se determina que el 52% de la población no tiene conocimiento adecuado sobre el

uso de las tecnologías, el 20% no posee dispositivos electrónicos, el 24% mantiene una falta de disponibilidad de internet, el 48% cuenta con una falta de entendimiento sobre la información de los mapas, el 60% desconocimiento de la ordenación territorial, y finalmente el 1% desconoce del manejo de las plataformas (Ver figura 3.18).

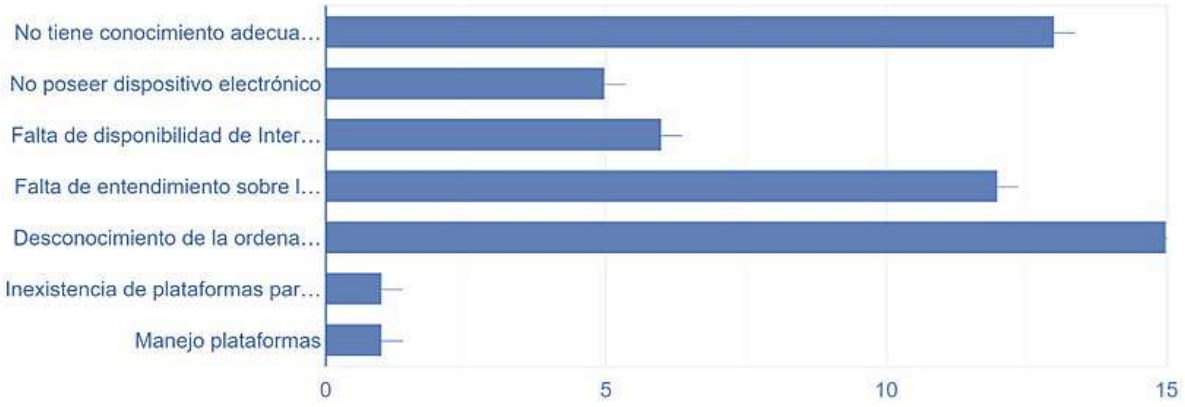

Figura 3.18. Limitantes de la implementación o el uso de las tecnologías para promover la participación ciudadana como las redes sociales, foros virtuales, plataforma de manejo de mapas para la planificación territorial.

Fuente: A partir de (Maldonado Peralta & Orellana Cuzco, 2021)

En cuanto a la disposición a usar un SIGPP para fomentar la participación pública en los procesos de planificación territorial, el 8% de la población encuestada no estaría dispuesta a utilizarlo, mientras que el 92% si lo está, lo que evidencia un alto grado de aceptación ante esta herramienta.

Ahora, el 44% de encuestados cree que las tecnologías de la información y comunicación (TIC) favorecen en gran medida la participación ciudadana, el 32% cree bastante favorable el uso de las tecnologías, el 20% considera que es tan solo algo favorable y finalmente, el 4% considera poco favorable el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC).

En cuanto a los problemas encontrados en torno a los procesos de participación ciudadana, específicamente las veedurías ciudadanas, la mayoría de los ciudadanos consideran que uno de los problemas que se dan en estos procesos es la falta de información, organización y seriedad por parte de las autoridades; sumado a ello, la poca participación de los ciudadanos.

Dentro de las mejores formas de comunicación orientada a las necesidades de planificación del cantón, entre los ciudadanos y el gobierno, el 76% de encuestados piensa que implementar una aplicación móvil (gratuita) sería una mejor forma de comunicación; mientras que una segunda

opción con un 48% corresponde al uso de las redes sociales; luego están con un 28% y 16% respectivamente, la implementación de una página web y comunicación mediante llamadas telefónicas; mientras que con menos del 4% de personas, consideran que la comunicación mejorará mediante encuestas, participación de líderes barriales o visitas a los barrios (Ver Figura 3.19).

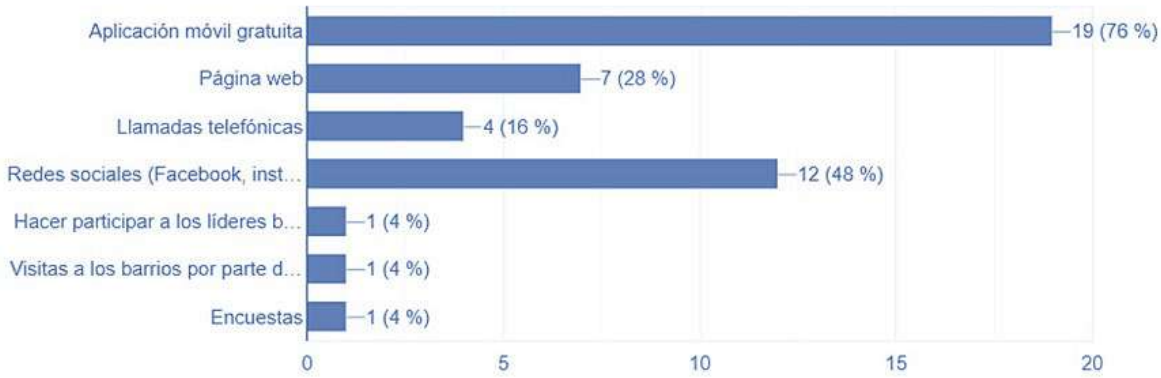

Figura 3. 19. Formas de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno para atender las necesidades de planificación del cantón.

Fuente: A partir de (Maldonado Peralta & Orellana Cuzco, 2021)

A continuación, se exponen los resultados de la encuesta virtual[12] (Anexo 15) aplicada a 87 personas y realizada con el fin de determinar el grado de conocimientos de los procesos de participación ciudadana de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonal.

En primer lugar, cabe mencionar que el 49% de los encuestados se encuentran en edades entre los 20 a 29 años; seguidos de población entre los 30 y 34 años, representando el 12% del total; de manera similar están aquellos entre los 40 a 44 años; el porcentaje restante engloba los demás grupos etarios. Por otro lado, existe un porcentaje similar entre respuestas de personas de sexo femenino y masculino, con el 48,8% y 51,2% respectivamente. Es importante mencionar que la mayor parte de encuestados son arquitectos (20,5% aprox), y estudiantes de arquitectura (27,5% aprox).

[12] Esta encuesta fue generada en el Proyecto de Investigación "Los asistentes virtuales como aporte en los procesos de participación ciudadana de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial" de la Universidad de Cuenca, esta fue aplicada a la población de tres parroquias rurales del cantón Cuenca.

En cuanto a los criterios que conoce respecto de la participación ciudadana como derecho establecido en la Constitución de la República del Ecuador, los resultados se pueden evidenciar en la Figura 3.20, donde la mayor parte conoce sobre "el ejercicio de la participación ciudadana permite a la ciudadanía intervenir en los asuntos públicos de interés colectivo.

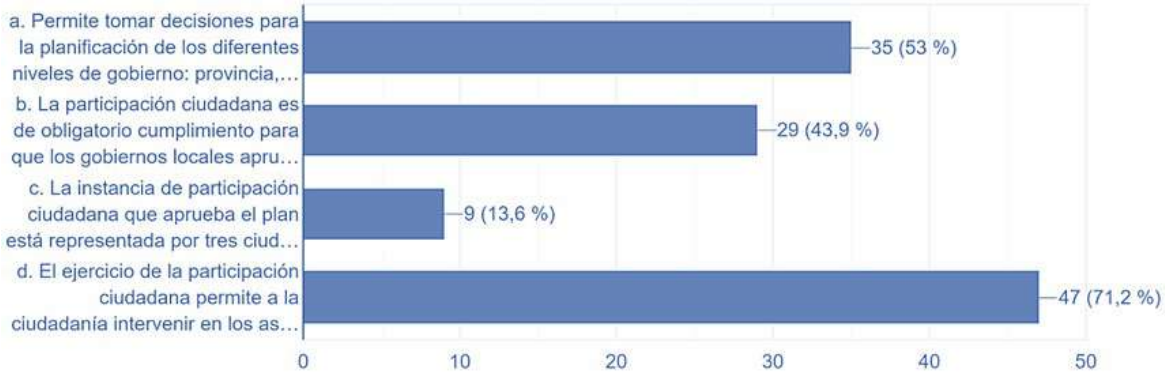

Figura 3. 20. Criterios que conoce respecto de la participación ciudadana como derecho establecido en la Constitución de la República del Ecuador.

Fuente: Propia

Por otra parte, 27 personas respondieron haber formado parte alguna vez en eventos de participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de las cuales el 59% lo hicieron a escala cantonal, y el 41 % a nivel de barrio.

De lo anterior, los aspectos que motivaron a esta población a participar en la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial fueron; en primer lugar, participar en la toma de decisiones; luego, la población fue motivada por conocer y participar en las propuestas del plan; además existe el interés colectivo para mejoramiento de calidad de vida y desarrollo de la ciudad; así también están, aunque con menor incidencia, una visión de sostenibilidad, formación académica, temas de suelo, socialización e intercambio de potencialidades, problemas y presupuestos participativos (Ver Figura 3.21).

Figura 3. 21. Aspectos que motivaron a la población a participar en la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Fuente: Propia

Opuesto a lo anterior, los aspectos que les impidieron participar en la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial fueron; principalmente la falta de difusión de las instancias de participación por parte de las entidades competentes; en consecuencia, la ciudadanía desconoce los procesos que se están llevando a cabo; otra de las razones para no participar en los mismos son los horarios en los que se desarrollan, dado que coincide con la jornada laboral de ciudadanos interesados. Otra consecuencia de la falta de difusión mencionada en un inicio es que otras personas inclinadas a participar desconocen los horarios en los que se efectúan dichos procesos o en ciertos casos no han sido invitados a los mismos (Ver Figura 3.22).

Figura 3. 22. Aspectos que le impidieron a la población participar en la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Fuente: Propia

En lo referente a las estrategias que el Municipio de Cuenca implementó para incorporar un proceso sostenido de participación ciudadana para la planificación del cantón, los encuestados respondieron primordialmente, que desconocen dicha información; luego, una parte considerable mencionó a las Mesas de trabajo (con la academia, GAD, equipos técnicos, profesionales, colectivos y la ciudadanía) y luego a las Asambleas, seguidas por reuniones, Silla vacía y Talleres presenciales y virtuales (contexto de pandemia) (Ver Figura 3.23).

Figura 3. 23. Estrategias que el Municipio de Cuenca implementó para incorporar un proceso sostenido de participación ciudadana para la planificación del cantón Cuenca.

Fuente: Propia

En torno a las razones por las que se cree que es importante que se haga un plan de desarrollo y ordenamiento territorial para el cantón Cuenca, la mayor parte de encuestados respondieron para: identificar proyectos económicos, sociales, ambientales, infraestructuras y equipamientos de impacto para el cantón, ciudad o parroquia; organizar y ordenar las actividades humanas que se realizan en el cantón, ciudad o parroquia rural; que se establezca la forma de construir las viviendas y las actividades que se pueden desarrollar en las diferentes zonas del cantón, ciudad o parroquia (Ver figura 3.24).

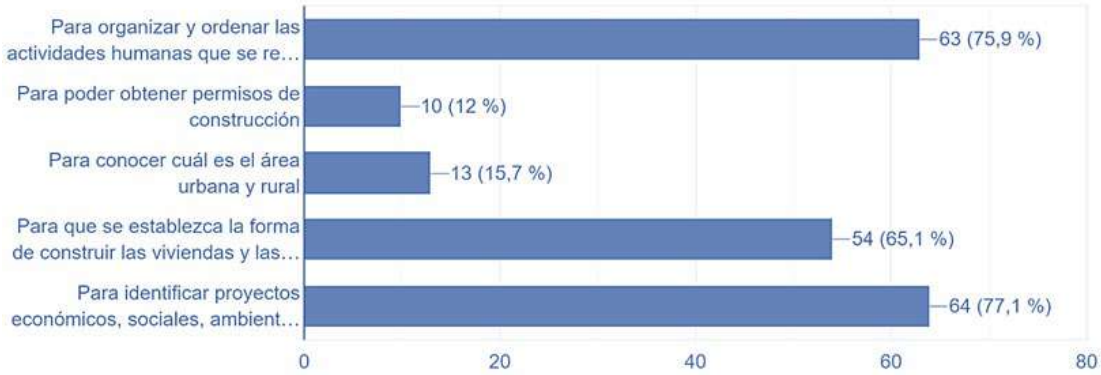

Figura 3. 24. Razones por las que la población cree que es importante que se realice un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para el cantón Cuenca.

Fuente: Propia

En lo referente al desinterés o impedimento que influye en la población para no ser partícipe de los procesos de planificación territorial cantonal, los encuestados mencionan que la ciudadanía no tiene suficiente información sobre los procesos o temas a tratar en los mismo, además sus aportes no suelen ser tomados en cuenta; es más, existe desinterés sobre la participación, añadiendo el hecho de que la difusión y motivación por parte de las entidades pertinentes deja mucho que desear según los encuestados. Cabe mencionar que estos procesos se han enfocado en socializar los planes más que en recoger aportes y vincularlos a las propuestas; así mismo, se utiliza terminología técnica que en muchos casos la población no está preparada para comprender. También, el incumplimiento de las propuestas en otros periodos, generan poca credibilidad hacia la administración y los procesos de planificación (Ver Figura 3.25).

Figura 3. 25. Impedimentos de la población para participar en los procesos de planificación territorial cantonal.

Fuente: Propia

Respecto al desinterés o impedimento que influye en la población para no participar en los procesos de planificación territorial parroquial, los encuestados mencionan que la ciudadanía desconoce, o tiene información insuficiente sobre los procesos tanto de planificación como de participación ciudadana, a su vez también hay personas a las que no les interesa participar. Además, consideran que por parte de la administración no se ha dado la adecuada difusión de las instancias participativas, sumado a ello, la población no tiene confianza en la gestión y ejecución de las propuestas debido al incumplimiento que se ha evidenciado, es decir existe poca credibilidad hacia los procesos. Existen también opiniones diversas como el desconocimiento del derecho a participar, que no existe una cultura de participación ciudadana, que la población no está capacitada para formar parte de los procesos, que hay falta de organización tanto de las entidades que realizan las convocatorias como de la ciudadanía que participa; entre otros (Ver Figura 3.26).

Figura 3. 26. Impedimentos de la población para participar en los procesos de planificación territorial parroquial.

Fuente: Propia

Por otro lado, el 79% de la población encuestada cree conveniente el uso de la tecnología, como plataformas de manejo de mapas, para promover la participación en los procesos de planificación territorial (Ver Figura 3.27).

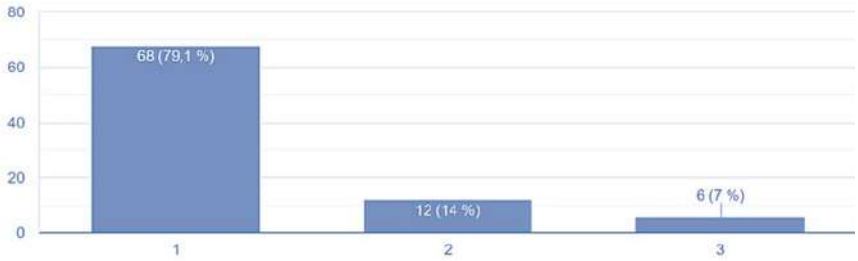

Figura 3. 27. Aceptación del uso de tecnologías para promover la participación en los procesos de planificación territorial.

Fuente: Propia

Entre las dificultades que puede atravesar la población ante la implementación de mapas como forma de comunicación gráfica para transmitir información geográfica para la toma de decisiones de los planes de ordenación territorial, están en primer lugar, el nivel de interpretación y complejidad de los mapas, dado que no todos los usuarios tendrán la misma capacidad de comprensión de la información expuesta, así como también esto dependerá de la claridad con la que esta se muestre para llegar a la mayor cantidad de público posible. Luego se encuentra el analfabetismo tecnológico, lo que impide a gran parte de los ciudadanos, especialmente aquellos de mayor edad, participar o hacer un uso adecuado y fluido de la herramienta digital. Así también, está el acceso limitado a medios informáticos (computadora, dispositivos móviles, acceso a internet, entre otros), lo que afecta en mayor medida a zonas rurales. Finalmente, los encuestados manifiestan que la información expuesta en dicho instrumento puede ser imprecisa, en el sentido de que puede no estar actualizada, o no responde a la realidad (Ver Figura 3.28).

Figura 3. 28. Dificultades ante el uso de mapas como forma de comunicación gráfica para transmitir información geográfica para la toma de decisiones de los planes de ordenación territorial.

Fuente: Propia

En lo que corresponde a las limitantes para el uso de las tecnologías con el fin de promover la participación ciudadana, en este caso en lo referente a redes sociales, foros virtuales y plataformas de manejo de mapas; están en primer lugar, el desconocimiento de los procesos de participación, seguido por la complejidad en cuanto a la representación de los mapas para la ciudadanía y las altas tasas de analfabetismo digital; finalmente, se encuentran la falta de acceso a servicios de internet y dispositivos electrónicos (Ver Figura 3.29).

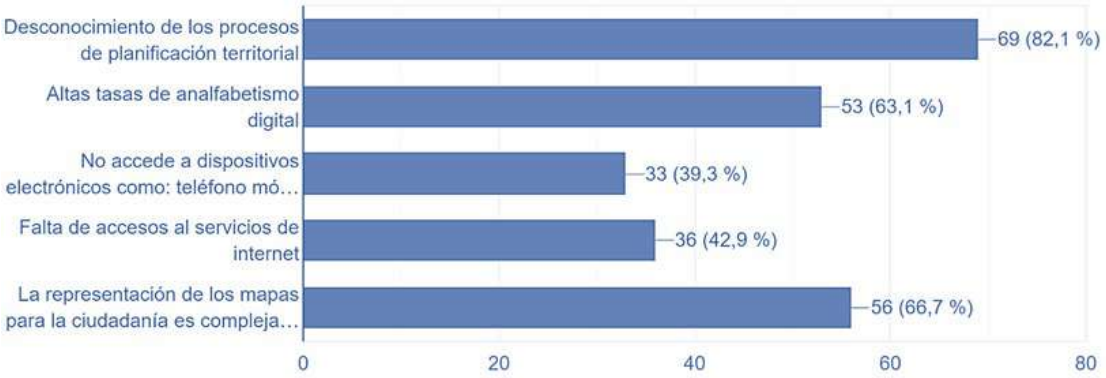

Figura 3. 29. Limitantes de la implementación o el uso de las tecnologías para promover la participación ciudadana como las redes sociales, foros virtuales, plataforma de manejo de mapas para la planificación territorial.

Fuente: Propia

Entre las principales ventajas del uso de las tecnologías para entender el territorio a través de mapas que involucren la participación de la ciudadanía en la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se encuentran: el fácil manejo que puede propiciar el desarrollo de esta herramienta; que permite una visión clara del territorio basada en la información que se exponga; hace posible lograr un mayor alcance; además se puede obtener información de interés de manera ágil, misma que podría estar constantemente actualizada, es decir se puede recabar información en tiempo real; este instrumento implica reducción de tiempo en cuanto a gestión para recopilar y socializar información; también permite ampliar los procesos participativos (Ver figura 3.30).

Figura 3. 30. Ventajas en el uso de tecnologías para entender el territorio a través de mapas en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Fuente: Propia

En lo referente a las desventajas del uso de tecnologías mencionadas (Ver Figura 3.31), la población encuestada manifestó que las brechas en cuanto a conocimiento, acceso a tecnologías e internet; la dificultad en el manejo de la herramienta, el analfabetismo digital; la poca comprensión de la información expuesta, o que en su defecto, esta esté desactualizada; entre otros, generan exclusión de la población y por ende reduce el alcance de los procesos.

Figura 3. 31. Desventajas en el uso de tecnologías para entender el territorio a través de mapas en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Fuente: Propia

Finalmente, como se puede ver en la Figura 3.32 los encuestados creen que las mejores formas de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno local para atender las necesidades de planificación del cantón son: en primer lugar, las visitas a los barrios y/o gabinetes itinerantes, luego redes sociales, aplicaciones móviles gratuitas y la página web institucional; con menor incidencia están medios de prensa, radio digital y llamadas telefónicas.

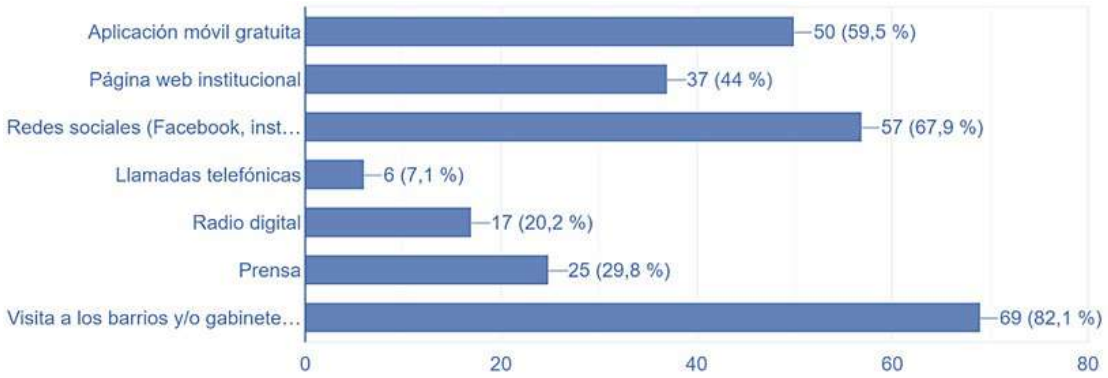

Figura 3. 32. Formas de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno local para atender las necesidades de planificación del cantón Cuenca.

Fuente: Propia

Según las entrevistas y las encuestas de la población, se han podido evidenciar las limitaciones en los procesos de participación, muchas de ellas relacionadas con los mecanismos que se usan, pues a pesar de que el GAD de Cuenca ha promovido y ha llevado adelante ciertos espacios, la participación no es efectiva. Esto hace que la población se sienta no escuchada y que sus aportes sean ignorados. Con ello surge la necesidad de incorporar nuevas herramientas, siendo los SIGPP una alternativa para mejorar los procesos.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LOS SIGPP EXISTENTES A NIVEL INTERNACIONAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

4.1. Análisis de los Sistemas de Información Geográfica para Participación Pública a nivel internacional relacionados con la Ordenación Territorial

Según la revisión bibliográfica usando las palabras clave y a partir del año 2017 al 2022 se han encontrado una serie de SIGPP relacionados con la planificación ambiental o urbana los cuales se detallan en la siguiente matriz, no obstante, no se encontraron sistemas netamente relacionados con la planificación del suelo en la ordenación territorial. A pesar de ello se sistematizaron estos casos para verificar su aplicabilidad, la forma de recopilación y presentación de los datos, la institución promotora y el alcance de los mismos.

La mayoría de estos utilizaron una aplicación web y algunas aplicaciones móviles, siendo más usados en el ámbito urbano para recolectar información a través de encuestas y mapeo interactivos que los ciudadanos proveen a las diversas instituciones o promotores de los sistemas (Ver tabla 4.1).

Tabla 4. 1. Compilación de SIGPP a partir del año 2017 a 2022.

Autor	Nombre del SIGPP	Plataforma	Ámbito - uso	Año	Recopilación de datos	Presentación de datos	Institución/ promotor	Cobertura	País
Hewitt R y A. Macleod C.	Rshiny (prototipo)	Aplicación web compatible con dispositivos móviles -Gratuito-	Planificación Ambiental (Apoyo a las decisiones ambientales para comprender la efectividad de las intervenciones de políticas ambientales en las cuencas fluviales).	2017	Permite a los usuarios consultar datos en mapas, comentar y crear una discusión.	Mapa Histograma	Programa de Investigación Estratégica (SRP) del Gobierno de Escocia	Territorial	Escocia
Gronewold R.	HEM (proyecto de mapeo de ecología humana)	Aplicación web	Planificación Urbana (Tenencia e historia del uso de la tierra de la región, el papel en la configuración de la identidad local, los usos contemporáneos de la tierra y los significados asociados por parte de los residentes, visitantes y partes interesadas).	2017	Mapeo de áreas de interacción de recursos y valores del paisaje. Preguntas sobre características del paisaje.	Estadísticas Nube de palabras (con software adicional) Mapas	TierraPlan, LCC	Urbana	Estados Unidos

Autor	Nombre del SIGPP	Plataforma	Ámbito - uso	Año	Recopilación de datos	Presentación de datos	Institución/ promotor	Cobertura	País
García X.	Viu la riera (Opina!, Decidim! QGIS)	Aplicación web -Gratuito-	Planificación Urbana (facilitar la participación del público en la rehabilitación del paisaje fluvial urbano).	2017	Identificar, opinar y proponer acciones en lugares seleccionados. Explorar otras propuestas, votar y comentar sobre ellas.	Mapas Estadísticas	Universidad Internacional de Cataluña (UIC) Universidad de Girona (UDG) Centro de Sistemas de Información Geográfica y Teledetección (SIGTE)	Urbano	España
Botequilha-Leitão A, Duarte I, Silva P, Fernándes J, Sales T, Quinta-Nova L, Gómez Sal A y Saldaña A.	ArcGIS en línea con Survey 123 Conect	Aplicación web	Planificación Ambiental (evaluar la información cuantitativa sobre los valores y la distribución espacial en paisajes fluviales a tiempo futuro).	2018	Encuesta	Estadísticas Mapas de densidad	Universidad de Lisboa, Escuela de Arquitectura de Lisboa, CIAUD Universidad de Lisboa, IST, CERIS/CITUA Universidad de Évora	Urbana	Portugal
Kivinen S, Vartiainen K y Kumpula T.	Harava (encuesta y mapeo en línea) ArcGIS (analizar y exponer los resultados)	Aplicación web	Planificación Ambiental (encuesta en línea basada en mapas para identificar y mapear los valores, las opiniones y las necesidades de las partes interesadas en relación a la minería).	2018	Encuesta (opiniones y experiencias) Mapeo	Estadísticas Mapas	Departamento de Estudios Geográficos e Históricos, Universidad del Este de Finlandia. Centro de Política Medioambiental, Instituto Medioambiental de Finlandia	Rural	Finlandia
Wang X, Chen Y, Han Z, Yao X, Gu P y Jiang Y.	PinStreet	Aplicación móvil	Planificación Urbana (plataforma que apoya la participación pública en mejora de la calidad urbana).	2018	Mapeo de interacciones Comentar Transmisión en redes sociales	Estadísticas Mapas	Gobierno Instituciones de planificación urbana	Urbana	China
Jankowski P, Forss K, Czepkiewicz M, Saarikoski H y Kahila M.	SoftGIS (Maptionnaire) Geocuestionario y geodiscusión	Aplicación web	Planificación Urbana (encuestas y discusiones basadas en mapas, en cuanto a decisiones de planificación en torno a las preferencias del uso del suelo público).	2019	Encuesta Mapeo Comentar Discutir propuestas	Comentarios Mapas	Colaboración entre investigadores universitarios y empresa de software comercial.	Urbana	Finlandia Polonia
Maarit Kahila-Tani, Kyttä M y Geertman Stan	Maptionnaire	Aplicación web	Planificación urbana (identificar una variedad de ventajas y desventajas en el uso de la metodología SIGPP en la práctica de planificación urbana y regional).	2019	Encuesta Mapas	Estadísticas Mapas	Gobierno Grupos YIMBY Colaboración entre gobierno, residentes y actores sociales.	Urbana	Finlandia Estados Unidos Gran Bretaña Australia Nueva Zelanda

Autor	Nombre del SIGPP	Plataforma	Ámbito - uso	Año	Recopilación de datos	Presentación de datos	Institución/ promotor	Cobertura	País
Alattar A, Cottrill C y Beecroft M.	Maptionnaire Strava	Aplicación web (permite acceso por computadora, tablet, dispositivo móvil)	Planificación Urbana (encuesta en línea basadas en mapas para recopilar y almacenar datos espaciales, georreferenciados y no espaciales).	2021	Encuesta Mapas	Estadísticas Mapas	Universidad de Aberdee	Urbana	Escocia

Fuente: Elaboración propia a partir de los autores indicados.

En base a la tabla anterior se determinan cuatro casos de estudio, que han sido aplicados en América del Norte (Estados Unidos), Europa (Finlandia, Polonia, Escocia, Gran Bretaña), Oceanía (Australia, Nueva Zelanda) y Asia (China). A partir de ellos se determinan ventajas y desventajas específicas sobre el empleo de estos SIGPP, de igual manera se toma como referencia las recomendaciones surgidas en sus aplicaciones.

La selección de los casos de estudio se realizó bajo los siguientes criterios que han sido definidos en el marco teórico y dos que se han incorporado porque tienen que ver con la forma de aplicación y la ubicación:

- Plataforma: Se refiere al tipo de plataforma sobre la cual se concibe el sistema, aplicación web o aplicación móvil y el uso de internet.
- Problemática: Es decir la temática que se requiere tratar o solucionar en la ciudad o el territorio. Desarrollo en temas de planificación u ordenamiento territorial.
- Recopilación de datos: La forma o proceso que se ha determinado para la recolección de datos a través de la población. Estos pueden ser por una toma directa de datos a través del geoposicionamiento o por la entrada de dibujos, comentarios, necesidades realizadas por los usuarios.
- Presentación de los datos: Referente a cómo se proporcionan los datos y resultados y de qué tipo son estos, ya sean gráficos, estadísticos, etc y que estén abiertos al público en general.
- Institución/Promotor: La institución u organización ya sea público o privada que ha sido la impulsadora del SIGPP.
- Cobertura: Urbana, rural, territorial.
- Herramientas que han tenido una aplicación real en los últimos 5 años, lo que permite evaluar los resultados y tomar en cuenta recomendaciones que han surgido a partir de su aplicación.

- Por la ubicación, permite comparar los procesos de participación pública que han sido empleados en distintos continentes.

4.1.1. Caso 1. Plataforma PinStreet.

El desarrollo de las tecnologías de la información ha permitido la introducción de la participación pública basada en dispositivos móviles (MPP) en la planificación urbana. Evaluar este enfoque resulta importante para el proceso de toma de decisiones y para alcanzar una participación ciudadana efectiva; de modo que, integrando criterios de evaluación tradicionales y estrategias de operación de productos de Internet, este estudio propone un marco de evaluación para MPP, que incluye siete indicadores de tres dimensiones: preparación, proceso y resultado. Como ejemplo está PinStreet, una plataforma MPP ampliamente utilizada en China.

4.1.1.1. Descripción de la herramienta PinStreet

La plataforma PinStreet fue lanzada en 2017 en China, y es la primera y más grande aplicación en línea que apoya la participación pública en mejora de la calidad urbana. Esta plataforma ha sido aplicada en 35 proyectos en 17 ciudades de China, recabando más de 120 000 propuestas individuales.

Está construido sobre una plataforma de miniprograma WeChat (aplicación de mensajería más popular en China) con tecnología LBS (los consejos públicos se pueden conectar correspondientemente a los espacios urbanos, proporcionando así sugerencias más operativas para el gobierno) (Ver Figura 4.1 y 4.2). PinStreet es conveniente y eficiente para recopilar información y datos de una gran cantidad de grupos de usuarios potenciales.

Figura 4. 1. Interfaz móvil de la plataforma PinStreet.
Fuente: (Wang et al., 2021).

Figura 4. 2. Plataforma de datos de PinStreet.
Fuente: (Wang et al., 2021).

En la implementación de PinStreet por lo general, cada proyecto se enfoca en varios problemas locales potenciales para que los residentes los discutan, como por ejemplo: el estacionamiento compartido de bicicletas, el transporte público, el parque de bolsillo y el servicio público. Las opiniones de los participantes son transparentes, dado que evitan la exposición pública o la presión social. Para facilitar la interacción entre los usuarios, entre sus funcionalidades integradas se encuentran: mapear interacciones, comentar y transmitir, así como también la comunicación en redes sociales. Después de la recopilación de opiniones, se genera un informe de datos basado en el mapa en vivo y el análisis de datos y se entrega al gobierno o a los institutos de planificación para ayudarlos a identificar los principales tipos y ubicaciones de los problemas urbanos y proporcionar esquemas de mejora precisos y elaborados.

4.1.1.2. Área de estudio

El estudio selecciona siete proyectos piloto utilizando la plataforma Pinstreet teniendo en cuenta la diversidad de escalas, ubicación y tipos de organizadores. Como se muestra en la Tabla 10, entre los siete proyectos, cinco son a escala de subdistrito con una población que oscila entre aproximadamente 50.000 y 250.000, y dos son a escala de distrito con una población que oscila entre 400.000 y 900.000; dos están en áreas del casco antiguo y cinco en áreas suburbanas; tres están organizados por el gobierno y cuatro están organizados por institutos de planificación urbana. Estas actividades del MPP se realizaron durante el período de tiempo comprendido entre septiembre de 2017 y octubre de 2018. El número de propuestas recogidas en un solo proyecto oscila entre 299 y 2117.

Tabla 4. 2. Información básica de los proyectos piloto de MPP.

		Ciudad	Escala	Ubicación	Organizador	Población	Propuestas
1	Jingshan	Beijing	Subdistrito	Pueblo viejo	Gobierno	43 700	921
2	Xinjiekou	Beijing	Subdistrito	Pueblo viejo	Instituto.	97 000	1544
3	Qinghuayuan	Beijing	Subdistrito	Suburbano	Instituto	48 739	299
4	Qinghe	Beijing	Subdistrito	Suburbano	Gobierno	139 752	1711
5	Huilongguan	Beijing	Subdistrito	Suburbano	Instituto	245 000	1488
6	Pingshan	Shenzhen	Distrito	Suburbano	Gobierno	407 900	2117
7	Tongzhou	Beijing	Distrito	Suburbano	Instituto	930 000	1867

Fuente: (Wang et al., 2021). Elaboración: Propia.

4.1.1.3. Evaluación del MPP, PinStreet

Para medir la efectividad de la plataforma PinStreet se combinan criterios de evaluación tradicionales (preparación, proceso y resultado) con las famosas métricas piratas, conocidas como AARRR (adquisición, activación, retención, referencia e ingresos). En cuanto al criterio de preparación, la adquisición puede entenderse como el procedimiento para que una plataforma MPP llegue a los usuarios potenciales a través de la promoción en el sitio o en línea y luego los convierta en usuarios reales, lo que puede medirse por la tasa de accesibilidad del usuario y la tasa de adquisición. En cuanto al criterio del proceso, la activación y la retención reflejan un creciente interés público en el proceso participativo mediante el envío de ideas a la plataforma del MPP una o varias veces o el aporte de propuestas superiores, que se pueden medir por tasa de participación, tasa de reingreso y tasa de contribución superior. En cuanto al criterio de resultado, dado que los ingresos pueden entenderse como un beneficio para las partes interesadas, indica que la participación efectiva eventualmente conducirá al consenso y la adopción, que pueden evaluarse por la tasa de consenso y la tasa de adopción, lo que refleja el significado y la importancia de la participación pública (Wang et al., 2021). En Figura 4.3 se muestra cómo se han integrado estos métodos de evaluación y en la Tabla 11, se exponen los métodos de medición.

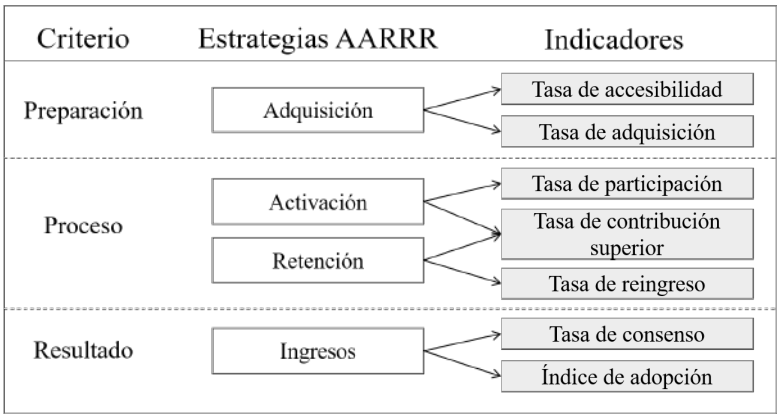

Figura 4. 3. Marco de evaluación de MPP generado mediante la integración de criterios de evaluación tradicionales y estrategias AARRR.
Fuente: (Wang et al., 2021). Elaboración: Propia.

Dentro de la dimensión de preparación, por un lado, la tasa de accesibilidad se mide por la cantidad de usuarios potenciales alcanzados por todos los enfoques de promoción (en el sitio de destino o en línea), el volumen de flujo de clientes se estima para la promoción en el sitio de acuerdo con el número y el nivel de servicio del lugar de promoción y las horas de promoción; mientras tanto, para la promoción en línea, también se tienen en cuenta el número de lecturas de

los artículos de nuevos medios y la tasa de exposición. Con base en el número de personas alcanzadas, la tasa de adquisición se calcula por el incremento real de usuarios en la plataforma MPP durante el período de promoción.

Correspondientes a la dimensión del proceso, la tasa de participación y la tasa de reingreso se miden por la proporción de usuarios que enviaron propuestas con éxito y la proporción de usuarios que repitieron propuestas enviadas en días diferentes, respectivamente. El límite de días diferentes en el cálculo de la tasa de reingreso excluye el sesgo potencial en el que las personas tienden a presentar varias propuestas en el lugar de la promoción para obtener más recompensas monetarias. Además, se fijó una condición de "más de 30 caracteres chinos" para el cálculo de superior tasa de contribución para filtrar propuestas con contenido no válido o de baja calidad.

Finalmente, en la dimensión de resultados, la tasa de consenso se calcula por el número de propuestas aprobadas sobre el número total de propuestas. Por su parte, la tasa de adopción se mide por la proporción de propuestas adoptadas en todas las propuestas.

Tabla 4. 3. Criterios de evaluación para MPP.

Criterio	Indicador	Medida
Preparación	Tasa de accesibilidad	El número de usuarios potenciales alcanzados por todos los enfoques de promoción sobre la población del sitio de destino.
	Tasa de adquisición	El incremento real de usuarios durante el período de promoción sobre el número de ciudadanos alcanzados.
Proceso	Tasa de participación	La proporción de usuarios que realmente presentaron propuestas.
	Tasa de reingreso	La proporción de usuarios que repitieron propuestas enviadas en días diferentes.
	Tasa de contribución superior	La proporción de propuestas con más de 30 caracteres chinos.
Resultados	Tasa de consenso	La proporción de propuestas con un "pulgar hacia arriba".
	Índice de adopción	La proporción de propuestas adoptadas e implementadas por el gobierno.

Fuente: (Wang et al., 2021).. Elaboración: Propia.

4.1.1.4. Resultados

a) Resultados de la evaluación

La Tabla 12 muestra los resultados de la evaluación de los siete experimentos PinStreet seleccionados. El resultado del criterio de preparación indica que MPP en China ha logrado una buena accesibilidad general, con un promedio del 31%, sin embargo, con el 3% se puede afirmar que alcanzó una adquisición deficiente de usuarios; esto quiere decir que en China los ciudadanos muestran poco interés en la etapa inicial de la participación pública.

Por otra parte, el criterio proceso, obtiene valores altos en tasa de participación (62% en promedio) y valores medios en tasa de contribución superior (20% en promedio) pero valores bajos en tasa de reingreso (9% en promedio); esto significa que una vez que las personas ingresan a la plataforma, más de la mitad de ellas están dispuestas a participar. Además resulta evidente que la participación única es efectiva, pues el 20% de los participantes tienen un rico conocimiento local. Sin embargo, cuando se trata de participación continua (tasa de reingreso), pocas personas desarrollan el hábito de usar la aplicación MPP, a pesar de que tienen al alcance el teléfono móvil todos los días.

En cuanto al criterio de resultado, por un lado, el valor promedio de la tasa de consenso es del 12% e indica que difícilmente se puede llegar a un consenso con los comentarios públicos. Por otro lado, cabe señalar que el proceso de toma de decisiones está dominado principalmente por los clientes. Dentro de los siete casos, solo los programas liderados por el gobierno (Jingshan, Qinghe, Pingshan) logran la transformación de propuestas en acciones reales, aunque la tasa de adopción es aún muy baja, siendo el programa Pingshan, el cual tiene la tasa de adopción más alta (6%).

Tabla 4. 4. Análisis de evaluación de proyectos piloto del MPP.

		Preparación		**Proceso**		**Resultados**		
		Tasa de accesibilidad	Tasa de adquisición	Tasa de participación	Tasa de contribución superior	Tasa de reingreso	Tasa de consenso	Índice de adopción
1	Jingshan	55%	4%	32%	19%	26%	17%	5%
2	Xinjiekou	33%	3%	55%	24%	17%	26%	–
3	Qinghuayuan	43%	2%	63%	23%	3%	18%	–

4	Qinghe	29%	4%	85%	19%	5%	7%	1%
5	Huilongguan	31%	2%	21%	16%	5%	5%	–
6	Pingshan	14%	4%	89%	17%	4%	8%	6%
7	Tongzhou	9%	2%	87%	21%	2%	2%	–
	Promedio	31%	3%	62%	20%	9%	12%	4%

Fuente: (Wang et al., 2021). Elaboración: Propia.

b) Factores influyentes

En primer lugar, la eficacia de las prácticas de participación pública está influenciada en gran medida por el factor ambiental, específicamente a la escala y extensión geográfica. En este estudio se encontró que es más efectivo trabajar a escala de subdistrito que, a escalas más amplias, recalcando que los costos de promoción se reducen y puede llegar a más usuarios potenciales en etapas tempranas.

Luego están los factores organizadores, dado que los procesos de participación dependen especialmente de la organización gubernamental local, en relación a la escala mencionada. En este estudio se determina que el gobierno cumplió el papel de "activador de la participación pública" más que el de controlador de los procesos.

En tercer lugar, un factor comúnmente aceptado se refiere a los atributos de los participantes, como la edad, el nivel educativo, la condición económica, el sentido de comunidad, vínculos de interés directo y conocimiento local son útiles para promover una participación sostenida y un amplio consenso.

4.1.1.5. Conclusiones y recomendaciones del caso de estudio

Con los avances y difusión de la tecnología de Internet, los MPP tienen potencial para apoyar el proceso de toma de decisiones en lo referente a la planificación urbana. Por sus características de independencia, bajo costo y transparencia, es un método adecuado para países con una alta proporción de usuarios de internet y teléfonos inteligentes.

Se recomienda que en la etapa de preparación del MPP los enfoques de promoción en línea y fuera de línea lleguen a la mayor cantidad posible de público con potencial para participar, incluyendo a aquellos excluidos por los canales de difusión en línea o con habilidades tecnológicas limitadas. Luego en la fase de proceso se sugiere un mayor tiempo de actividad y la

configuración del centro de información fuera de línea ayudaría a mejorar la tasa de reingreso. Finalmente, facilitar un diálogo directo con los tomadores de decisiones conduce al empoderamiento de los participantes; cuando el alcance de la participación está dentro de la jurisdicción del gobierno, la tasa de adopción aumentaría y con ello se puede aspirar a alcanzar una participación pública efectiva.

A pesar de las potencialidades de esta herramienta, también consta de algunas limitaciones. En primer lugar, la aplicación PinStreet recopiló información limitada de los participantes y carece de datos demográficos detallados, como edad, sexo, ocupación e ingresos; por ello no es posible realizar un análisis del perfil de los participantes. En segundo lugar, no se integran en el marco ni se cuantifican las interacciones entre los participantes y entre estos y el gobierno debido a la falta de datos.

4.1.2. Caso 2. Encuesta SoftGIS en Finlandia y Geocuestionario en Polonia

Este estudio evalúa la influencia del SIGPP sobre las decisiones de planificación en torno a las preferencias del uso del suelo público en casos seleccionados de Finlandia y Polonia; la información se obtuvo a través de dos herramientas SIGPP: un cuestionario interactivo basado en mapas denominada encuesta softGIS en Finlandia y geo-cuestionario en Polonia, y una plataforma de discusión en línea con capacidades de mapeo llamada geo-discusión. En los estudios de casos finlandeses se utilizaron dos herramientas comerciales de levantamiento de mapas: Maptionnaire y Harava. Las herramientas utilizadas en los casos polacos (geo-cuestionario y geo-discusión) se desarrollaron en colaboración entre investigadores universitarios y una empresa de software comercial en Polonia (Jankowski et al., 2021).

El estudio indaga sobre la influencia de la información proveniente de SIGPP en la configuración de los procesos y resultados de la planificación. Específicamente, se refieren a la información proveniente de SIGPP que responde a las necesidades de información de los profesionales de la planificación, la influencia de SIGPP en el proceso de planificación y los impulsores de la influencia de SIGPP en los resultados de la planificación.

4.1.2.1. Descripción de la herramienta

a) SoftGIS/geocuestionario

Un softGIS/geo-cuestionario consiste en un cuestionario en línea de varias páginas que consta de preguntas variadas, tanto abiertas como cerradas, a su vez se combina con un mapa interactivo que hace posible marcar características geográficas como puntos, polígonos o polilíenas, por ejemplo. Otra función de la herramienta es que permite responder preguntas pertinentes sobre determinadas características. Este tipo de encuestas se han aplicado generalmente en las fases iniciales de la planificación urbana, previo a la formulación del borrador de los planes (Jankowski et al., 2021).

b) Geo-discusión

Esta herramienta es un foro de discusión en línea vinculado a un mapa interactivo. De forma similar al geo-cuestionario, los participantes del foro pueden esbozar y/o seleccionar características de objetos cartográficos que están incluidos en el mapa. El módulo de mapas permite medir distancias y superficies, buscar por dirección, alternar entre capas de mapas y recuperar atributos de entidades. En el contexto de la planificación urbana, se considera que una geo-discusión puede tener relevancia en la fase de formulación de alternativas del plan, debido a que permite aportar con comentarios y discutir las propuestas en cuestión (Jankowski et al., 2021).

4.1.2.2. Área de estudio

La elección de Finlandia y Polonia se vio alentada, en término de la planificación del uso de suelo urbano, por las similitudes y diferencias entre estos dos países en lo referente a las condiciones para adoptar los SIGPP (Jankowski et al., 2021).

En base a lo anterior, para facilitar la evaluación, se seleccionaron y revisaron casos de planificación del uso del suelo que involucran SIGPP que varían en escala desde un vecindario hasta una ciudad entera. La selección de casos y el control del dominio temático (planificación del uso del suelo) permitieron evaluar la influencia de la información generada por SIGPP en las decisiones de planificación en diversos contextos, pero sin confundir los resultados con diferencias en los dominios de planificación.

La convocatoria a los procesos participativos en Polonia estuvo a cargo de las unidades administrativas de la ciudad, que son las responsables del diálogo público en la planificación; por

otro lado, los destinatarios fueron planificadores y diseñadores urbanos. Por otra parte, en Finlandia, los convocantes a los procesos de participación pública fueron las unidades de administración de la ciudad y una unidad del consejo regional; en este caso, los destinatarios incluyeron a planificadores, arquitectos o ingenieros que trabajan en los detalles del plan y el diálogo público.

4.1.2.3. Métodos

a) Evaluación del SIGPP

La evaluación se basó en un marco cualitativo denominado Teoría de Estructuración Adaptativa Mejorada (EAST) para comprender las circunstancias que rodean el uso de las herramientas SIGPP y evaluar sus resultados. El marco está organizado en tres categorías principales de constructos: convocatoria, proceso participativo y resultado (Ver Figura 4.4).

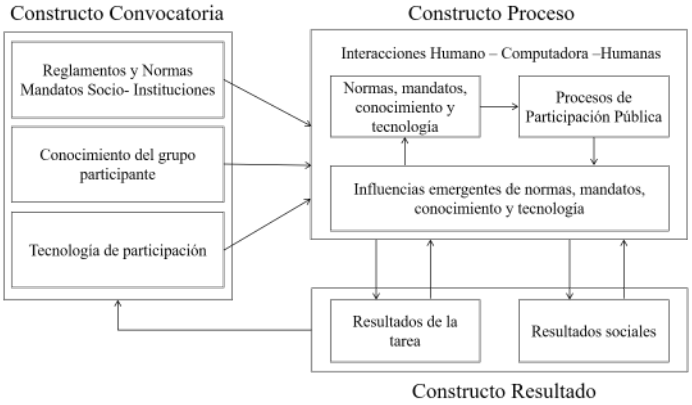

Figura 4. 4. Diagrama que ilustra los constructos y aspectos de la Teoría de Estructuración Adaptativa Mejorada.
Fuente: (Jankowski et al., 2021) Elaboración: Propia.

Por un lado, la convocatoria incluye reglamentos y normas de planificación así como también la elección de métodos de participación pública y mandatos sociales e institucionales; en otros términos implica aspectos de poder y control (incluye a las partes interesadas, la función que desempeñan en el proceso y su poder formal o informal sobre el contenido del plan), el dominio del tema (tema, ubicación, extensión geográfica del plan, problemas de decisión y las tareas involucradas), convocantes y destinatarios (quién inicia el proceso de planificación y la aplicación de SIGPP, quién utiliza los datos de SIGPP, quién da forma al contenido de los documentos de planificación y cuáles son sus recursos y capacidades). También engloba el conocimiento del grupo participante (de quienes aportan contenido al SIGPP, sus características sociodemográficas,

sus conocimientos, valores y actitudes hacia el proceso). Otro aspecto que integra al constructo convocatoria es la tecnología participativa, se refiere a los métodos participativos (descripción de las herramientas SIGPP y otros métodos participativos, su ubicación en varias etapas del proceso, sus funciones y resultados prescritos).

En cuanto a los constructos relacionados con el proceso participativo incluyen las interfaces entre participación pública y procedimiento de planificación que media en las interacciones humano-computadora-humano. Específicamente, se refieren a la manera en que los constructos de convocatoria influyen los resultados, las formas en que cambian a lo largo del proceso y se influyen mutuamente, relaciones entre SIGPP y otros métodos participativos, y las formas en que los datos y la información del SIGPP se utilizan en el proceso de planificación y la producción de conocimiento.

Finalmente, los constructos de resultado abarcan la tarea y los resultados sociales, mismos que corresponden a datos, valor percibido del contenido generado por informes SIGPP, y el papel de SIGPP para influir en el contenido de los documentos de planificación.

b) Entrevistas

Se realizaron entrevistas semiestructuradas durante 2018-2019 con planificadores finlandeses y polacos con experiencia en casos que emplean herramientas SIGPP para obtener datos sobre las preferencias, actitudes y opiniones del público acerca de los cambios propuestos en el uso de la tierra.

Para cada país se tomaron cuatro casos de estudio, así, en Finlandia las entrevistas se centraron en los procesos de planificación del uso del suelo municipal enfocándose en redes urbanas ligeras de viaje, proceso de planificación del centro urbano, así como los planes maestros de una pequeña ciudad y una gran ciudad. Por otro lado, en Polonia se entrevistaron a planificadores involucrados con SIGPP en planes locales de uso de la tierra en diversas escalas (parque municipal, pasando por un centro urbano suburbano, hasta un vecindario). En la tabla 4.5 se exponen los casos entrevistados.

Tabla 4. 5. Casos entrevistados

Nº	Rol	País*	Caso de planificación	Municipio	Tipo de documento	Escala
1	Planificador	P	Norte de la calle Ciszewskiego	Warsaw	Plan local de uso del suelo	Vecindario
2	Planificador	P	Sur de Andrzejów	Łódź	Plan local de uso del suelo	Barrio suburbano
3	Planificador	P	Parque Kasprowicz	Poznań	Plan local de uso del suelo	Parque
4	Planificador	P	Nuevo centro Rokietnica	Rokietnica	Plan local de uso del suelo	Centro de ciudad suburbana
5	Planificador	F	Plan maestro de Helsinki	Helsinki	Plan maestro	Ciudad
6	Planificador	F	Rovaniemi y el plan regional de Laponia Oriental	Rovaniemi	Plan regional	Región
7	Planificador	F	Plan maestro parcial del centro de Mikkeli	Mikkeli	Plan maestro parcial	Centro de ciudad
8	Planificador	F	Plano detallado de Teivaa	Lahti	Plan local de uso del suelo	Vecindario

*Nº: número de entrevistado. Polonia representado por P; Finlandia representada por F.
Fuente: (Jankowski et al., 2021). Elaboración: Propia.

Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y analizadas bajo una tabla de interpretación. Las preguntas estaban orientadas a recopilar datos sobre el entrevistado, el proyecto de planificación, procesos y métodos de participación pública, SIGPP empleados y la influencia de sus datos, así como también la evaluación de la utilidad de estos datos por parte del planificador.

Las preguntas de las entrevistas recabaron información sobre los siguientes aspectos:

- Información sobre los convocantes y destinatarios, incluidos los entrevistados, su posición en la organización de la planificación, papel en la configuración del contenido del plan, papel en el diseño y uso de SIGPP expectativas con respecto a la aplicación SIGPP.
- Dominio del tema del caso de planificación que involucra SIGPP, categoría del plan, ubicación geográfica alcance, metas y suposiciones al comienzo del proceso de planificación.
- Las partes interesadas y sus roles en la configuración del contenido del plan.

- Métodos de SIGPP y su función en el proceso, información sobre las herramientas de SIGPP, herramientas específicas empleadas en el proceso de planificación, etapas del proceso respaldadas por las herramientas de SIGPP, ubicación de SIGPP en el proceso de planificación, usuarios de las herramientas de SIGPP.
- Otros métodos y procesos participativos, información sobre la participación pública en el proceso de planificación, organizador(es) del proceso participativo, pasos y contenido del proceso, métodos participativos utilizados en el proceso (que no sean SIGPP, si los hay), datos obtenidos de los métodos participativos.
- Influencia de los datos del SIGPP en la configuración del contenido del plan, alcance del cambio de contenido (mayor, menor), durabilidad del cambio (adoptado en el documento final del plan, eliminado del documento final del plan).
- Influencia de SIGPP en el proceso de planificación; uso de los datos de SIGPP por parte de las partes interesadas, los medios y el público.
- Evaluación de los planificadores sobre la utilidad del SIGPP, la eficacia de los datos del SIGPP, la novedad de los datos/información obtenida del SIGPP, la efectividad de las herramientas del SIGPP para facilitar la comunicación con las partes interesadas.

c) Encuesta en línea

Adicionalmente a las entrevistas, en 2018 se realizaron encuestas en línea a organizaciones de planificación en Finlandia. En esta encuesta participaron 80 organizaciones de diferentes niveles de planificación. En este caso, las preguntas indagaron sobre los proyectos de planificación de estas organizaciones, el proceso y los métodos de participación pública, herramientas SIGPP empleadas y la influencia y evaluación de la utilidad de sus datos por parte del planificador.

La encuesta incluía preguntas cuantitativas (opción múltiple, respuesta numérica y escalas de evaluación) y cualitativas abiertas. Las preguntas específicas se referían a: tipo de proyecto y escala geográfica, fase de planificación en la que se usó una herramienta de SIGPP, motivación para el uso de la(s) herramienta(s) de SIGPP, expectativas del uso de SIGPP, nivel de cumplimiento de esas expectativas, evaluación de la utilidad de los datos y el proceso de SIGPP para el proyecto, los usos de los datos recopilados con SIGPP en las organizaciones de los encuestados, el impacto de los datos recopilados en el contenido del plan, el impacto de los datos recopilados en los resultados del proyecto.

4.1.2.4. Resultados

Las experiencias de los planificadores en Finlandia y en Polonia fueron similares. En ambos casos, los factores que contribuyeron al papel de SIGPP en la configuración del contenido de los documentos de planificación incluyeron una gran cantidad y diversidad de participantes, el uso de SIGPP al comienzo del proceso de planificación y la calidad y el formato de los datos de SIGPP.

Tanto los entrevistados como los encuestados en Finlandia, consideraron al SIGPP como el único enfoque que permite llegar a un número tan alto de participantes diversos, incluidos jóvenes y personas que no disponen de tiempo para asistir a reuniones después del trabajo; mientras que en Polonia los planificadores enfatizan en la relevancia del alcance o número de participantes en el proceso más que en su diversidad demográfica.

Pues bien, desde una perspectiva técnica, el recopilar datos utilizables en formato espacial es una importante ventaja para los planificadores. En ese sentido, sintieron que la retroalimentación recopilada por medio de los mapas fue de mayor utilidad que los comentarios escritos, dado que pudieron tener una mejor comprensión de los problemas a través de su espacialización.

En cuanto a la influencia de los datos del SIGPP están: la falta de coincidencia entre el nivel del plan y las necesidades e inquietudes detalladas de los ciudadanos, las limitaciones del marco legal y de planificación, la falta de coordinación entre los múltiples procesos participativos y de toma de decisiones superpuestos, y la representatividad potencialmente baja de los datos del SIGPP.

Los planificadores polacos expusieron que puede llegar a generarse confusión sobre el estado legal de los comentarios proporcionados voluntariamente en los geo-cuestionarios ya que los comentarios públicos obtenidos a través de aplicaciones en línea no son legalmente vinculantes en Polonia. Por otro lado, los finlandeses mencionaron las limitaciones de tiempo y el calendario del SIGPP (demasiado tarde, demasiado temprano). En adición, algunos planificadores finlandeses notaron que el bajo nivel de conocimiento técnico entre los participantes afecta negativamente la calidad y la usabilidad de los datos del SIGPP.

Los planificadores finlandeses explicaron que los datos del SIGPP no contribuyeron a cambios importantes a escala regional, pero sí lo hicieron a escala local; percibieron que otros documentos fueron más influyentes en la elaboración de los planes regionales. Mientras que algunos planificadores finlandeses destacaron el papel de los datos en los proyectos locales, los

planificadores polacos observaron que esta información influyó en menor medida en el contenido de los documentos de planificación, principalmente al corroborar la información conocida por los planificadores o aportada a través de otros métodos.

Otro beneficio fue el papel que desempeñaron los datos recopilados. En ciertos casos esta información fue utilizada para debates en reuniones públicas posteriores, lo que se describió como un método provechoso para generar diálogo entre las partes interesadas. Sin embargo, es preciso mencionar que los encuestados y entrevistados vieron los métodos SIGPP menos útiles para la resolución de conflictos. Según todos los planificadores entrevistados, los SIGPP son de mucha utilidad para capturar y transmitir conocimiento a las partes interesadas, pero no son tan efectivos al momento de conciliar diversos puntos de vista; aspecto que es muy importante al equilibrar los procesos de participación con otros documentos, políticas o reglamentos.

Algunos de los entrevistados y encuestados argumentaron que el valor agregado de los datos del SIGPP era pequeño porque solo revelaba problemas y preferencias públicas bien conocidas por los planificadores. Otros señalaron que si bien la información no siempre era nueva, era beneficioso que los datos confirmaran las expectativas de los planificadores.

La influencia de los datos SIGPP está restringida por reglas y normas de niveles de planificación superiores a los tratados en este estudio. Esto reduce el espacio de actuación de los planes locales, especialmente en lo referente al uso de la tierra.

Otro factor que limita la influencia de los datos del SIGPP es el poder y control, debido a que las decisiones políticas que determinan el contenido de los planes, muchas veces se adelantan a aplicación del SIGPP, lo que limita futuros cambios que pueden surgir a partir de las contribuciones de los participantes. En otro caso, el poder puede anular las propuestas recopiladas en el SIGPP para etapas posteriores de la planificación. Esto resulta en que los datos del SIGPP tienen un papel débil en los procesos de toma de decisiones.

El dominio del tema influyó en el papel del SIGPP y su eficacia en la planificación. Esto fue evidente en los casos en los que el conocimiento técnico de los planificadores se contraponía a las opiniones de los residentes locales, donde los aportes de la ciudadanía tuvieron menor peso que el de los técnicos.

Los planificadores manifestaron su preocupación ante el contenido temático y la calidad de los datos. Pues, los cuestionarios SIGPP en su mayoría no permiten a los usuarios ver aportes de los

demás, por lo que esta información es entregada al destinatario final y puede reducir la usabilidad de la misma ya que los planificadores tendrán que recurrir a otras fuentes comprobables y a su propia experiencia para la toma de decisiones. Sin embargo, es preciso destacar el carácter informativo en cuanto a la existencia de nuevos conflictos y realidades que desconoce el planificador.

4.2.1.5 Conclusiones y recomendaciones del caso de estudio

Las herramientas SIGPP analizadas en este estudio, tienen un gran alcance de participación dentro de la comunidad de interés. Independientemente de la cantidad o diversidad de participantes, se ha demostrado que, desde el punto de vista de los planificadores, estas herramientas son escalables y efectivas para capturar conocimiento, preferencias y opiniones sobre diversos temas en torno a la planificación.

Los planificadores al conocer distintas visiones del territorio se vincularon de mejor manera con la realidad, por lo que estas herramientas influyeron en la forma de respuesta ante las preferencias y opiniones del público. De modo que se planificaron soluciones profesionales más efectivas.

Los métodos SIGPP resultaron no ser la mejor solución para la resolver conflictos, por lo que deben utilizarse como un complemento de métodos tradicionales de participación, más no suplantarlos.

4.1.3. Caso 3. Maptionnaire

A pesar de que los objetivos del desarrollo comunitario y urbano han mejorado sustancialmente gracias a la planificación urbana y regional que engloba la participación de la ciudadanía, aún existen desafíos en torno a este tema. Parte del problema es que, en muchos casos, los mismos planificadores desconocen las herramientas que pueden ser utilizadas para llegar a mayor cantidad de participantes en los procesos; además, cuando se implementan diversos instrumentos, la información o conocimiento generado en el proceso no suele ser de buena calidad, los datos no son visibles, e incluso no es objeto de una análisis sistemático, lo que ha puesto en duda la efectividad de estas estrategias (Kahila-Tani et al., 2019).

Kahil-Tani et al., (2019) analiza más de 200 casos de planificación, en la vida real que han utilizado la metodología SIGPP a través de la herramienta Maptionnaire en Finlandia (62%) y

otros países (38%); de modo que se determina la capacidad de las herramientas para: mejorar los arreglos efectivos de participación pública, llegar a mayor cantidad de personas y producir conocimiento versátil y de alta calidad. Como resultado se exponen las ventajas y desventajas de implementar este método de participación pública en la planificación urbana y regional.

4.1.3.1. Descripción de la herramienta Maptionnaire

Es un ejemplo avanzado de la metodología SIG de participación pública, permite el mapeo de experiencias, prácticas de comportamiento diario, conocimientos e ideas para el desarrollo espacial. Esta herramienta hace posible que los usuarios puedan crear, publicar y analizar cuestionarios basados en mapas gracias a que consta de una interfaz amigable para el usuario como se puede ver en la Figura 4.5.

Figura 4. 5. Encuesta SIGPP de la fase de planificación detallada estatutaria de la ciudad de Estocolmo.
Fuente: (Kahila-Tani et al., 2019) Elaboración: Propia.

4.1.3.2. Área de estudio

La mayor parte de casos analizados procedían de Finlandia (62%), el 30% correspondían a Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña; finalmente el 8% restante fueron de Suecia, Holanda, Dinamarca, Portugal y Alemania. Adicionalmente, el estudio se complementó

con la revisión de proyectos referentes a la planificación del transporte con 47 casos y otros 28 proyectos SIGPP estudiados en el 2015 en la tesis doctoral de Kahila-Tani; en base a los datos de estos estudios se incluyen, sobre todo, comentarios de los planificadores y otros usuarios de Maptionnaire. La selección de casos cubre aquellos proyectos que han sido claramente articulados como parte del procedimiento formal y público de planificación urbana y regional con un mínimo de 20 participantes.

4.1.3.3. Métodos

Para obtener los comentarios y experiencias por parte de los planificadores y usuarios, se enviaron encuestas por correo electrónico luego de haber culminado la encuesta SIGPP. Los planificadores responsables de determinar las ventajas y desventajas de esta herramienta fueron profesionales que asistieron a la conferencia Metrix en Helsinki en 2017. Estos comentarios conforman las reflexiones agregadas a la síntesis final del análisis.

Las encuestas fueron desarrolladas en varios idiomas, filandés, inglés, sueco, holandés, danés, portugués y alemán. El 78% de las encuestas estuvieron disponibles en un solo idioma, el 19% eran versiones en dos idiomas y el 2% tenían 3 idiomas disponibles.

La extensión promedio de las encuestas fue de 6,4 páginas, con aproximadamente 33,7 preguntas basadas en mapas y en encuestas tradicionales; quedando disponibles por un periodo de 164 días para ser realizadas.

4.1.3.4. Resultados

a) Arreglos efectivos de participación pública

Las encuestas revelaron que una de las razones principales para optar por herramientas SIGPP es la usabilidad percibida; específicamente, Maptionnaire genera esa sensación en el usuario por ser fácil de usar gracias a su interfaz. Por otro lado, entre las desventajas encontradas está la tecnología, dado que se transforma en una barrera para ciertos usuarios diferenciados por sus recursos monetarios y humanos, lo que dificulta su participación en estos procesos. Esto puede ser más evidente en centros poblados más pequeños.

Los proyectos que implementaron esta herramienta varían en escala, desde edificios hasta encuestas a nivel nacional (Ver Tabla 4.6). La mayor parte de los casos correspondían a la escala de barrio, seguido por casos a nivel de municipio o ciudad.

Tabla 4. 6. Escala geográfica de los casos de planificación utilizando la metodología SIGPP.

Escala geográfica	n	%
Barrios y cuadras	85	42
Ciudades y municipios	80	39
Estado y regiones	29	14
Edificios	9	5
Total	203	100

Fuente: (Kahila-Tani et al., 2019) Elaboración: Propia.

Maptionnaire ha sido utilizada principalmente en proyectos de planificación y gestión de áreas verdes y azules, junto con proyectos de planificación del transporte que corresponden al 51% de los casos analizados. Por otro lado, la planificación detallada reglamentaria, así como los planes maestros y regionales representan conjuntamente el 32% de casos (Ver Tabla 4.7).

Tabla 4. 7. Tema del proyecto entre los casos de planificación utilizando metodología SIGPP

Tema del proyecto	n	%
Planificación y gestión de áreas verdes y azules	52	26
Planificación del transporte	51	25
Planificación detallada reglamentaria	39	19
Plan maestro y regional estatutario	27	13
Desarrollo de la ciudad	18	9
Diseño de construcción	9	4
Desarrollo del campus	6	3
Marca de la ciudad	1	1

Total	203	100

Fuente: (Kahila-Tani et al., 2019) Elaboración: Propia.

Los resultados revelan que la aplicación de esta herramienta en etapas tempranas de los procesos de participación ha sido más común (49%), destacando que también se ha implementado con frecuencia en la fase de evaluación en el 37% de los casos. Esta herramienta SIGPP ha tenido menor incidencia en las fases de comparación de alternativas, toma de decisiones y de mantenimiento (Ver Tabla 4.8). Lo anterior sugiere que estas herramientas son lo suficientemente flexibles y que pueden acoplarse a diversas formas de planificación en diversas fases. También conviene enfatizar que, en la etapa de evaluación las herramientas pueden llegar a generar importantes resultados que determinen el éxito de la planificación.

Tabla 4. 8. Fases de planificación donde se ha utilizado metodología SIGPP

Fase del proceso de planificación	n	%
Iniciación	99	49
Evaluación	75	37
Toma de decisiones	12	6
Comparación de alternativas	10	5
Mantenimiento	7	3
Total	203	100

Fuente: (Kahila-Tani et al., 2019) Elaboración: Propia.

En su mayoría, los casos estudiados han sido dirigidos por funcionarios públicos; sin embargo, también existen casos donde los actores de base han utilizado herramientas SIGPP en Helsinki y Estocolmo, por ejemplo. Por otro lado, es relevante destacar que en algunos casos las encuestas SIGPP han sido creadas en colaboración entre funcionarios de la ciudad, residentes y actores de base, lo que crea un puente entre los enfoques de las partes interesadas y logra mejores resultados.

Luego de recopilar la información es importante que estos datos apoyen a proyectos de planificación de diversa índole, sin restricciones de acceso; en este caso es preciso mencionar a

Lahti, ciudad finlandesa que compiló los datos obtenidos en el sistema SIG de la ciudad, donde todos los funcionarios públicos tenían acceso a la información y podían hacer uso de ella. Principalmente, los planificadores verificaban los datos existentes, de modo que podían determinar información complementaria para sus fines específicos.

b) Capacidad para llegar a un amplio espectro de personas

En los 203 casos que aplicaron encuestas de Maptionnaire alcanzaron un total de 94 757 participantes; el promedio para cada caso fue de 467 encuestas. De este dato se puede concluir que los SIGPP pueden alcanzar un número relativamente grande de personas; si bien este número aparenta un alto grado de participación, no representa a la población en general, por lo que será importante determinar el tamaño de la muestra para que los datos recopilados sean significativos.

Las encuestas abarcaban, principalmente, lo que corresponde al conocimiento de las personas. Por ello, el 25% de los participantes invitados integraban grupos de toma de decisiones, que tienen conocimientos más amplios y técnicos sobre los temas tratados, en comparación con la ciudadanía. A pesar de reconocer la importancia de la diversidad de participantes, también es preciso que a futuro se incremente el número de expertos, ONG y asociaciones que sean afectados por los proyectos de planificación.

Las encuestas de Maptionnaire muestran una representatividad variada. Según diversos autores citados en el trabajo de Kahila-Tani et al., (2019), la representatividad puede mejorar ofreciendo una encuesta en papel como complemento a los datos recopilados en línea, así como también, se pueden aprovechar espacios públicos o talleres para brindar asistencia en el uso del SIGPP. De este modo no se sesga la participación ha determinado género, grupo de edad o condición geográfica o socioeconómica, sino que con ello se pueden superar deficiencias en habilidades como lectura de mapas, preguntas mal entendidas, uso de tecnología, entre otras.

En cuanto a las estrategias de recolección de datos, estas resultan importantes, dado que los grandes conjuntos de datos y las invitaciones personales que se basan en un muestreo aleatorio parecen promover una buena representatividad, en comparación con el marketing abierto de las encuestas que imposibilita mantener un perfil equilibrado de los participantes. En torno a lo anterior existen dos aspectos a considerar; primero, enviar invitaciones personales a los posibles participantes implica costos adicionales; y segundo, el marketing abierto es utilizado por la condición de alcanzar a mayor cantidad de población, además de que el fin de la participación

pública es alcanzar al público interesado, no solo a ciertos grupos selectos. Por lo que una opción sería aplicar ambos métodos y evaluar si los datos difieren significativamente entre ellos y en base a esto tomar decisiones.

Otro aspecto importante es que las encuestas SIGPP pueden alcanzar a grupos de población que usualmente no son tomados en cuenta en las audiencias públicas. Así, los niños y jóvenes pueden participar, pero también, se puede caer en el error de dificultar el acceso a adultos mayores afectados por la brecha digital. En este sentido, Maptionnaire hace posible el desarrollo de encuestas más adecuadas para las poblaciones que envejecen.

La posibilidad de ofrecer encuestas en varios idiomas es una ventaja relevante de las encuestas en línea, dado que permite llegar a grupos lingüísticos diferentes, que regularmente no se encuentran bien representados en los procesos participativos.

La accesibilidad de los encuestados se promueve mediante la usabilidad, la apariencia visual y el escalado de la herramienta de dispositivos móviles a computadoras portátiles. Así como también, opciones de personalización como reglas de bifurcación para la encuesta, es decir, crear encuestas que sean respondidas dinámicamente; esto ha demostrado ser una característica importante para alcanzar diferentes grupos.

Estas herramientas se vuelven poderosas cuando su alcance abarca diferentes tipos de personas con diversas opiniones, experiencias, valores e ideas. Estas contradicciones pueden visualizarse en mapas, y este análisis puede mostrar los lugares dónde se requieren acciones deliberativas y de colaboración más profundas. Finalmente, para crear una participación lo más amplia y diversa posible, las encuestas SIGPP en línea deben complementarse con otras posibilidades de participación.

c) Producción de conocimiento de alta calidad y versatilidad

Las herramientas SIGPP permiten recopilar datos versátiles, tanto cualitativos como cuantitativos; datos de encuestas tradicionales y encuestas basadas en mapas; datos científicos, así como datos subjetivos (basados en comentarios). En suma, la calidad de los datos resulta algo compleja y depende de la forma en la que se utilizan las herramientas.

A continuación, se expone una síntesis de la información recopilada sobre: la forma en que los planificadores aplican las herramientas SIGPP, la calidad de los datos producidos por los

encuestados, aspectos técnicos y procedimientos analíticos que influyen en la calidad de los datos de SIGPP.

c.1. Forma en que los planificadores aplican las herramientas de SIGPP

Se realizó una comparación entre los elementos de una encuesta SIGPP creada por planificadores y encuestas creadas en proyectos de investigación. De este análisis se encontró que las encuestas no se diferencian significativamente, pero las realizadas por los planificadores eran un poco más cortas y con menos elementos, pero la utilización de la herramienta era tan versátil como la de los investigadores. Las encuestas más cortas pueden justificarse porque en la vida real la planificación participativa no aspira a la misma profundidad que las encuestas de investigación.

c.2. Calidad de los datos producidos por los encuestados

La precisión es importante sobre todo cuando los planificadores buscan comentarios sobre soluciones de planificación específicas o ideas de mejora para un área.

Si bien estas encuestas generalmente incluyen preguntas sobre las experiencias y preferencias de las personas, las respuestas no siempre pertenecen a objetos geográficos definidos y, por lo tanto, no se pueden evaluar ni comparar con ningún estándar. Sin embargo, una estrategia podría ser la precisión espacial, para ello los servicios de Maptionnaire incluyen la posibilidad de utilizar un buscador de direcciones que puede mejorar la precisión en las ubicaciones ingresadas. Otra forma de evaluar la calidad de los datos es mediante el esfuerzo de mapeo (frecuencia de mapeos).

Maptionnaire proporciona, además, la posibilidad de aleatorizar el orden de las listas de elementos en las opciones de respuesta así evita la influencia de un orden preseleccionado. También da la opción de anonimato en la participación de la encuesta, que puede aumentar la igualdad, diversidad y confiabilidad de los puntos de vista individuales, especialmente cuando los encuestados no ven las respuestas de los demás. De esta manera la herramienta deja a criterio del participante ocultar o mostrar las respuestas de otros.

c.3. Aspectos técnicos

Analizar los datos obtenidos en un SIGPP puede representar un desafío, existiendo además el riesgo de seleccionar cierta información a conveniencia política, sobre todo. Este fenómeno puede evitarse en parte, con un análisis exhaustivo de los datos por parte de un experto, e incluso poniendo los datos a disposición del público. En este aspecto resulta importante la experiencia de

los planificadores al momento de relacionar la información obtenida entre la metodología SIGPP con la modalidad de participación tradicional, de modo que puedan decidir en base a los conocimientos adquiridos sobre las características estructurales, patrones de uso del suelo, zonificación, entre otros.

El SIGPP resulta ser una herramienta de diagnóstico, sin embargo, los planificadores no acostumbran a utilizar el análisis de datos. Otro aspecto relevante es la influencia de la participación pública, por ejemplo, al comparar la visión a futuro de los participantes de la encuesta con la propuesta del plan mediante un análisis de compatibilidad.

c.4. Procedimientos analíticos que influyen en la calidad de los datos de SIGPP

Un proyecto de planificación participativa que utilice la metodología SIGPP tiene por objeto lograr la colaboración entre los participantes, por ello, la fase de análisis de datos debe también realizarse de forma colaborativa. Existen casos en los que los residentes han sido invitados a interpretar y analizar los datos recopilados en un taller; en otros, la información obtenida fue publicada en línea y posteriormente utilizada en reuniones públicas y talleres.

Para el caso de los talleres, surgieron algunos desafíos; los participantes en muchas ocasiones estaban prestos a expresar su opinión personal más que de estudiar y aportar a las ideas ya producidas en el SIGPP.

En muchos casos los planificadores han optado por implementar los SIGPP por la abundante retroalimentación positiva recibida, contrario a lo que puede suceder habitualmente en las sesiones de participación pública tradicionales, donde por lo general se reciben comentarios negativos ante las intervenciones o propuestas planteadas.

4.1.3.5. Conclusiones y recomendaciones del caso de estudio

Esta revisión reveló que la metodología SIGPP ha sido utilizada con éxito a varias escalas y en diversas etapas de proyectos de planificación, principalmente en la etapa inicial y de evaluación de los procesos. Si bien se reconoce que se necesitan mejores prácticas al implementar los SIGPP, también se puede afirmar que, de ser implementada adecuadamente en fases tempranas, se podría minimizar la necesidad de participación en fases posteriores.

Las herramientas SIGPP pueden ampliar la participación pública y atraer nuevos grupos de participantes. No obstante, los desafíos de la participación en línea incluyen, por ejemplo, la

brecha digital y cuestiones relacionadas con la representatividad. Por otra parte, en términos de calidad y usabilidad de los datos, los SIGPP pueden brindar retroalimentación directa sobre las soluciones de planificación e integrarse con los sistemas GIS ya existentes; a pesar de ello, no se puede garantizar que estos datos resulten más o menos influyentes que los resultados producidos en procesos tradicionales de participación pública.

En suma, las posibles ventajas y desventajas identificadas dependen en gran medida del contexto, son válidas en una situación, pero no válidas en otra, es decir, deben enfatizar diferentes puntos de vista, actores, herramientas e ideas de los distintos participantes según los objetivos que persigue determinado tipo de planificación. Todo esto, sin descuidar la transparencia del proceso y al mismo tiempo, promoviendo la equidad y la justicia en la participación.

4.1.4. Caso 4. Sistema de información geográfica de participación pública (SIGPP) como método para la adquisición activa de datos de viaje con el uso de Maptionnaire

Las necesidades de los usuarios en torno a la promoción de viajes activos (AT) requieren de decisiones en lo referente a la planificación del transporte, seguridad e infraestructura. En respuesta a ello, ha surgido una corriente de investigación que ha usado de las redes sociales de fitness (SFN), Strava por ejemplo, para obtener datos de los usuarios de AT; sin embargo estos datos presentan un sesgo hacia cierto tipo de usuario como por ejemplo hombres, usuarios jóvenes, ciclistas orientados al fitness. Por lo que este estudio prueba un Sistema de Información Geográfica de Participación Pública (SIGPP) para la recopilación de datos y una herramienta post-hoc para evaluar y complementar los SFN, poniendo especial énfasis en los datos de ciclismo (Alattar et al., 2021).

4.1.4.1. Descripción de la herramienta

El estudio utilizó una encuesta SIGPP diseñada en Maptionnaire[13], que es una herramienta que permite a los usuarios crear encuestas basadas en mapas para recopilar y almacenar datos georeferenciados y no espaciales.

Strava es una de las más destacadas y utilizadas redes sociales de fitness (SFN); su función es recopilar, anonimizar y proporcionar datos (AT) sobre los usuarios de la red. En este estudio se

[13] https://maptionnaire.com

usa un conjunto de datos de ciclistas de Strava de 2019 obtenidos de Urban Big Data Centre (UBCD) con dos productos de Strava: bordes (Street/Trails), que muestra la cantidad de ciclistas al nivel de la calle; y origen/destino, que reporta el número de actividades ciclistas de inicio y finalización en niveles de polígono predefinidos. Cabe señalar que Strava redondea los datos de conteo al múltiplo de cinco más cercano.

4.1.4.2. Área de estudio

Este estudio toma como caso de estudio la ciudad de Glasgow, Escocia (Ver Figura 4.6); esta elección se basa en los objetivos de la ciudad para promover la AT y la disponibilidad de datos SFN de Strava.

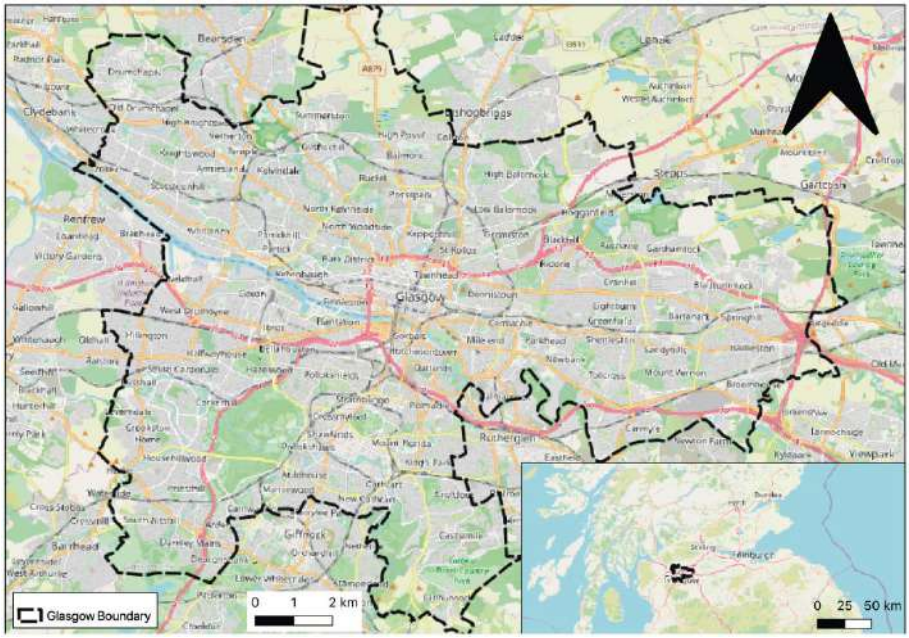

Figura 4. 6. Delimitación de la ciudad de Glasgow.
Fuente: (Alattar et al., 2021).

El SIGPP tuvo una participación de 816 personas, entre las que se encuentran usuarios y no usuarios de Strava. La información espacial y contextual se determinó a partir de los datos recopilados.

4.1.4.3. Métodos

a) Encuesta piloto

Se realizó una encuesta piloto aprobada por la Junta de Ética de la Universidad de Aberdee; misma que tuvo una participación de 118 personas, reclutadas mediante el envío del enlace de la encuesta por medio del correo institucional de la universidad y SmallAds (plataforma que permite al personal de la universidad y a los posgraduados de investigación hacer circular anuncios). Cabe mencionar que podían acceder a la encuesta mediante computadoras, tabletas y dispositivos móviles.

Esta encuesta identificó algunas deficiencias relacionadas con su estructura, que fueron pulidas antes de la aplicación real entre el 25 de octubre de 2019 y el 1 de julio de 2020.

b) Encuesta real

El cuestionario fue respondido por un total de 1637 personas, de las cuales 1097 completaron el cuestionario, los demás participantes tuvieron problemas técnicos o se retiraron. Para este reclutamiento utilizaron varias listas de correo en línea (por ejemplo, UBDC y GOBIKE) así como también, anuncios en plataformas de redes sociales (Twitter, Facebook e Instagram), esta convocatoria estuvo dirigida a participantes que residan en la ciudad de Glasgow o que se ubiquen en un radio de 25 millas del centro de la ciudad, a personas de ambos sexos que sean mayores de 18 años. Posteriormente, para obtener un mayor alcance se pidió a los participantes que distribuyeran el enlace a otros posibles encuestados.

c) Procesamiento de datos

Del total de encuestados, se excluyeron de la investigación 276 sujetos que no eran usuarios de AT, quedando 821 participantes, los cuales fueron divididos en usuarios y no usuarios de Strava. Estos últimos pueden incluir ciclistas, peatones, usuarios de ayudas para la movilidad (usuarios de sillas de ruedas) y otros usuarios del modo AT.

A participantes se les pidió que dibujaran sus viajes AT siguiendo los siguientes pasos:

1. Se les proporcionaron instrucciones generales sobre las herramientas de dibujo en línea y, posteriormente, se les pidió que dibujaran viajes recientes proporcionando repetidamente origen(es), destino(s) y rutas. Para preservar la privacidad, se pidió a los

encuestados que indicaran ubicaciones de origen y destino aproximadas, en lugar de específicas (Ver Figuras 4.7 y 4.8).

2. Aparecieron dos preguntas emergentes después del bosquejo de cada ruta, relacionadas con el modo principal de AT utilizado y el propósito del viaje.

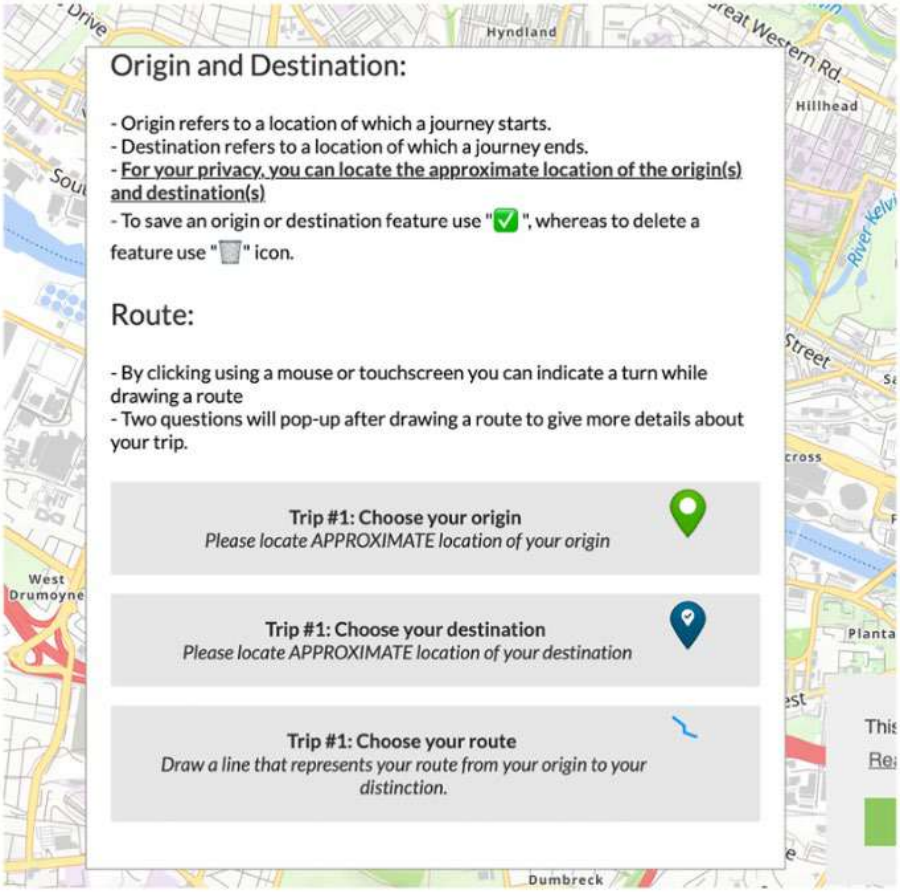

Figura 4. 7. Captura de pantalla de la sección de viaje AT. Las instrucciones aclaran los detalles del viaje, teniendo en cuenta cuestiones de privacidad.
Fuente: (Alattar et al., 2021).

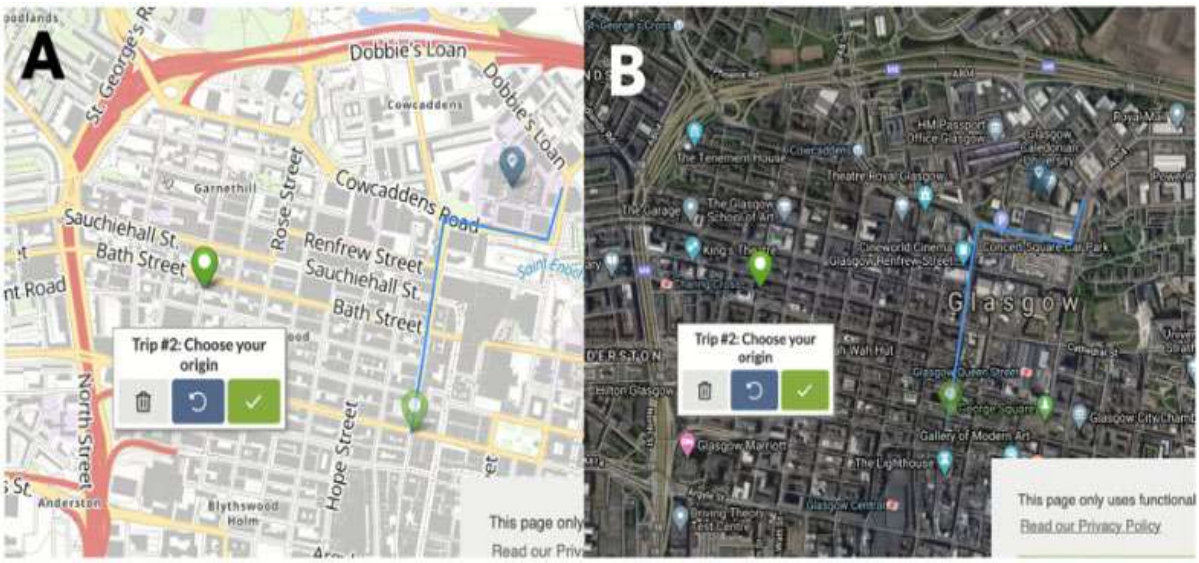

Figura 4. 8. Captura de pantalla del proceso de esbozo de viaje.
Fuente: (Alattar et al., 2021).

Los datos demográficos de los usuarios que no son de Strava se compararon estadísticamente con los de los usuarios de Strava, que incorporan diferentes usuarios de AT como se describió anteriormente. Los datos espaciales de los participantes que indicaron que su modo AT era ciclismo (en lo sucesivo, ciclistas de SIGPP) se extrajeron para compararlos con los conjuntos de datos de Strava obtenidos de UBDC (en lo sucesivo, ciclistas de Strava).

Los datos sin procesar se sometieron a una inspección visual para identificar y eliminar los viajes ingresados erróneamente. La Figura 4.9 muestra un ejemplo de un viaje esbozado que no sigue la red de transporte de OpenStreetMap (OSM) y, por lo tanto, ha sido excluido. Es probable que esto se atribuya a dificultades en el funcionamiento de la aplicación web. De las 531 rutas, quedaron un total de 510.

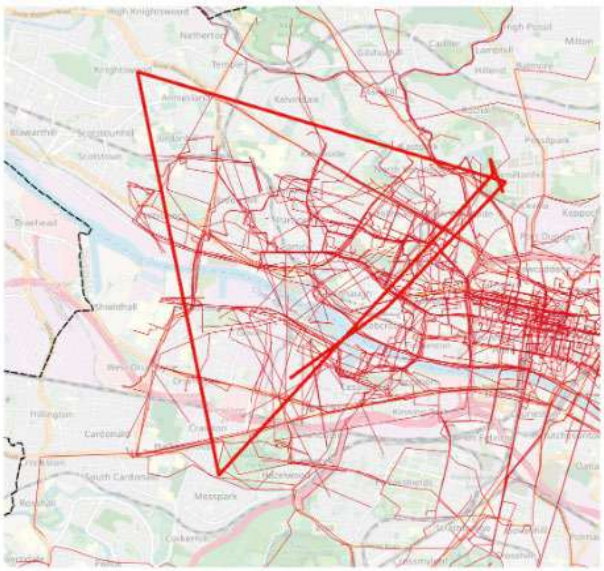

Figura 4. 9. Muestra de rutas dibujadas por los participantes.
La línea roja en negrita demuestra una entrada de ruta obviamente errónea.
Fuente: (Alattar et al., 2021).

A continuación, se realizó un procedimiento de coincidencia de mapas para emparejar y proyectar las rutas dibujadas con OSM (Ver Figura 4.10). Sin embargo, la precisión de coincidencia es una función de la habilidad de los participantes para dibujar sus rutas.

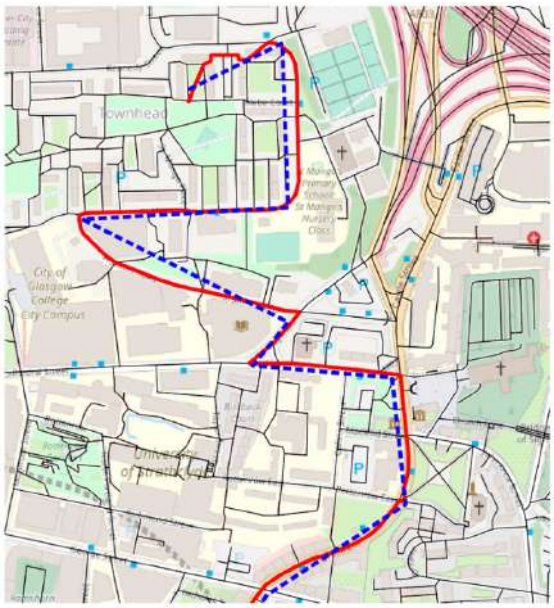

Figura 4. 10. Procedimiento de emparejamiento de mapas.
La línea discontinua azul muestra una ruta dibujada por un participante. La línea roja indica la ruta proyectada. Las líneas negras representan la red de calles OSM utilizada como referencia.
Fuente: (Alattar et al., 2021).

4.1.4.4. Resultados

a) Estadística descriptiva

Utilizados los datos de Strava, la Figura 4.11 presenta un mapa de ruta de calor de la intensidad de viajes registrados en Strava a través de Glasgow, donde las áreas rojas (río Clyde y puentes) indican mayor cantidad de viajes en relación al total. En este gráfico se evidencia que las carreteras desalientan a los ciclistas a usar estas rutas por el riesgo que corren, debido a la presencia de vehículos de alta velocidad. Por otro lado, la Figura 4.12 presenta el número total de viajes diarios en 2019 en esta ciudad, destacando dos picos, a las 8am y 5pm, que se puede suponer que corresponden a viajes de ida y vuelta al trabajo.

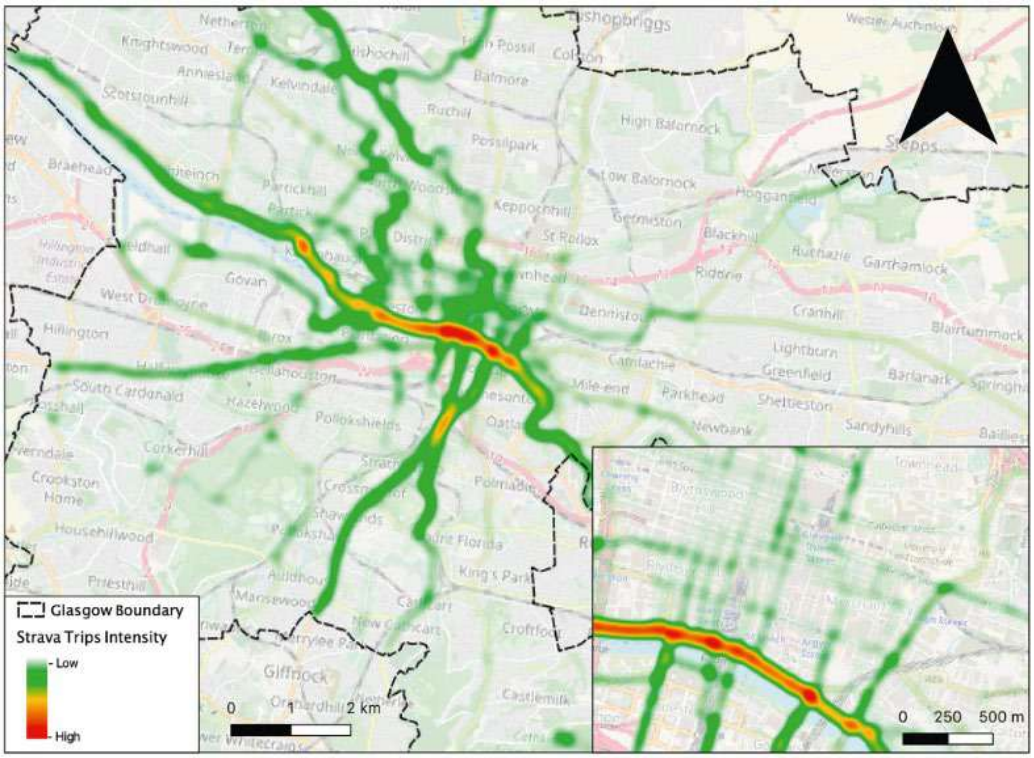

Figura 4. 11. Mapa de calor de viajes de Strava en Glasgow.
Fuente: (Alattar et al., 2021).

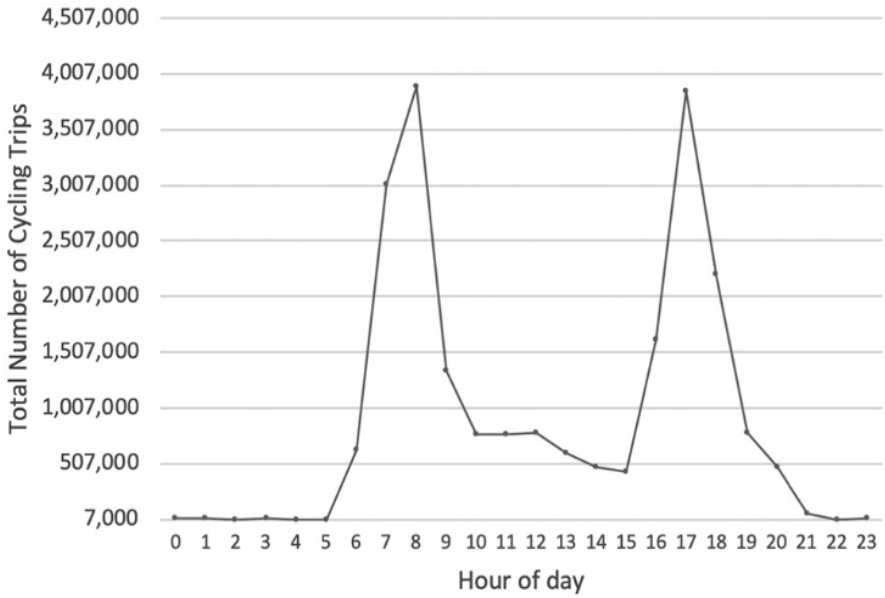

Figura 4. 12. Intensidad de viajes de Strava en Glasgow.
Fuente: (Alattar et al., 2021).

La Figura 4.13 presenta los datos sin procesar proyectados obtenidos a través del SIGPP de usuarios que no son de Strava en términos de modos de viaje, siendo la caminata el modo de viaje más frecuente, seguido de modos de viaje no identificados y ciclismo. La Figura 4.14 corresponde a un mapa de ruta de calor de la intensidad de uso de viajes de AT desde múltiples modos de AT, lo que indica que la mayoría de los viajes han tenido lugar en el centro de la ciudad, con un grupo de uso más bajo a lo largo del río Clyde. Al comparar este mapa con el de Strava (Ver Figura 49), existen coincidencias espaciales en los viajes esbozados de Strava y SIGPP; sin embargo, las intensidades de los grupos varían.

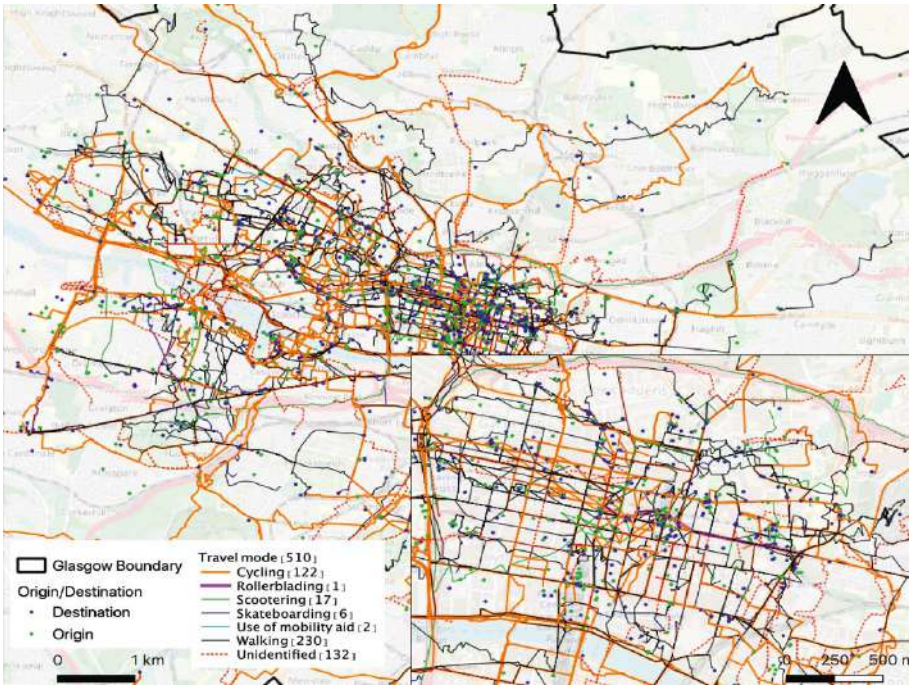

Figura 4. 13. Datos no procesados recopilados por la encuesta del SIGPP.
Fuente: (Alattar et al., 2021).

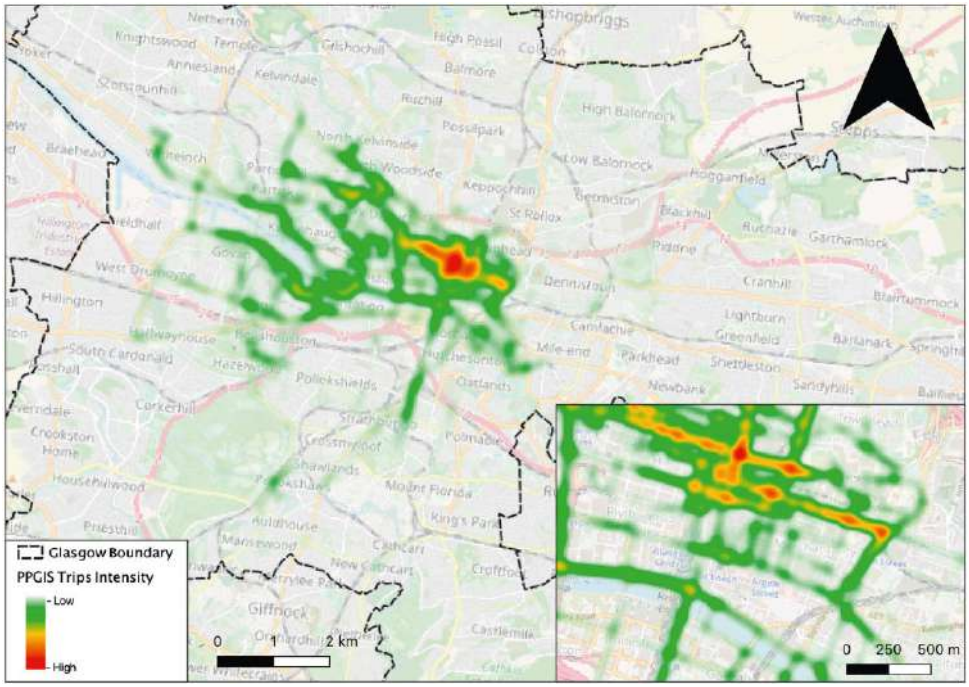

Figura 4. 14. Mapa de calor de viajes de Strava en Glasgo.
Fuente: (Alattar et al., 2021).

Del total de participantes, los hombres constituyen aproximadamente el 57%. Desde el punto de vista educativo, la gran mayoría indicó un título de posgrado/profesional (49%) o una licenciatura universitaria (29%). Más de las tres cuartas partes son no estudiantes (68%) y empleados (60% a tiempo completo y 20% a tiempo parcial). El número de participantes que viven en Glasgow (46 %) es aproximadamente igual al de los que viven en otros lugares (43%). De los usuarios de AT, más de la mitad (55%) de los participantes son usuarios de Strava.

b) Estadística inferencial

Las pruebas descritas en las Secciones b.1, b.2 y b.3 se basaron únicamente en los datos de SIGPP. Como se explica en la Sección 3, los usuarios de SIGPP Strava se refieren a los participantes de SIGPP que se indicaron como usuarios de AT y usuarios de Strava; Los usuarios de SIGPP que no son de Strava se refieren a los participantes de SIGPP que se indicaron a sí mismos como usuarios de AT y no usuarios de Strava. Las pruebas informadas en la Sección b.4 se realizaron utilizando usuarios de SIGPP que no son de Strava y conjuntos de datos de Strava derivados de UBDC, etiquetados como "Ciclistas de SIGPP" y "Ciclistas de Strava", respectivamente.

b.1. Prueba de chi-cuadrado

La prueba de Chi-cuadrado examina la relación entre dos variables categóricas. Se prueba la asociación entre ser un usuario de Strava y el género, el nivel educativo, el estado de estudiante y vivir en Glasgow y el estado de empleado. De las cinco variables, solo se encontró que el género no estaba asociado con ser un usuario de Strava. Se encontró que el número de conteos entre los usuarios de SIGPP Strava y el título de posgrado/profesional fue significativamente mayor de lo esperado en comparación con otros niveles educativos. Se observaron resultados similares para las variables de condición de estudiante, residencia en Glasgow y condición de empleado.

b.2. Prueba U de Mann-Whitney

La prueba U de Mann-Whitney compara el valor de la mediana de una variable dependiente entre dos grupos independientes. Se examina las diferencias estadísticamente significativas entre los usuarios de Strava y los no usuarios en términos de aptitud física autoinformada (1 que indica que no está en forma y 5 que indica que es atlético), dominio del dispositivo inteligente (1 que indica usuario principiante y 5 que indica usuario experimentado) y edad (1 indicando el grupo de edad de 18–24 y 7 indicando 75–84). Los usuarios de SIGPP Strava tienden a estar más en forma, más

competentes en el uso de dispositivos inteligentes y más jóvenes que los usuarios de SIGPP que no son de Strava.

b.3. Prueba t de Student

La prueba t de Student se utiliza para comparar la diferencia de medias entre dos grupos. Se compara la longitud de la ruta de los viajes en bicicleta para ir al trabajo y los que no lo son. Los resultados revelan una diferencia significativa en la longitud de la ruta entre los viajes diarios y los no diarios, lo que indica que, en promedio, los viajes diarios son menos largos que los viajes cotidianos.

b.4. Análisis de correlación

Después de la transformación logarítmica de los recuentos de ciclistas de SIGPP y Strava para reducir la asimetría, realizamos un análisis de correlación para evaluar la fuerza de la relación entre los orígenes, destinos y recuentos de ciclistas derivados de SIGPP y Strava en cada segmento de calle. Se encontró que los orígenes de los ciclistas de SIGPP tenían una correlación moderadamente positiva con los orígenes de los ciclistas de Strava ($r(46) = 0{,}53$, $p < 0{,}001$). De manera similar, se encontró que los destinos ciclistas de SIGPP tenían una correlación moderadamente positiva con los destinos ciclistas de Strava ($r(35) = 0{,}48$, $p < 0{,}001$). Posteriormente, se correlacionó el número de ciclistas de SIGPP con los ciclistas de Strava correspondientes observados en cada calle, mostrando una relación débilmente positiva ($r(8709) = 0{,}22$, $p < 0{,}001$). Estos hallazgos sugieren que, aunque los ciclistas que no son de Strava pueden compartir algunos orígenes y destinos, sus opciones de ruta pueden diferir.

4.1.4.5. Conclusiones y recomendaciones del caso de estudio

Esta investigación ha demostrado la capacidad del SIGPP para capturar datos sobre una amplia variedad de usuarios de AT, incluidos peatones, ciclistas y usuarios de ayudas para la movilidad, que anteriormente no se habían estudiado debido a la falta de datos. Es así que se utiliza esta herramienta como un método post-hoc para evaluar y complementar los datos de Strava centrados en los ciclistas.

Desde el punto de vista socioeconómico, los resultados indican una asociación entre ser usuario de Strava y todas las variables demográficas objetivo, excepto el género. La disparidad de género hacia los hombres (75%) existe inherentemente en las poblaciones de ciclistas de Glasgow.

Los jóvenes, las personas con títulos profesionales o de posgrado, los estudiantes, los empleados (tanto a tiempo parcial como a tiempo completo) y aquellos que viven en la ciudad de Glasgow fueron identificados como más propensos a ser usuarios de Strava. Se encontró que los usuarios que no eran de Strava eran ligeramente (aunque estadísticamente significativos) mayores que los usuarios de Strava.

La información de no usuarios de Strava obtenida de SIGPP, arroja los siguientes hallazgos clave: 1) Se encontró que los orígenes y destinos de los viajes de los ciclistas de SIGPP estaban moderadamente correlacionados con los orígenes de los ciclistas de Strava; y 2) se encontró que los segmentos de calles utilizados por los no usuarios estaban débilmente correlacionados con los usuarios de Strava. Las diferencias entre los ciclistas de SIGPP y Strava resaltan la necesidad de un complemento para Strava debido a las variaciones espaciales en la elección de su ruta.

Por lo general, las personas tienden a usar la bicicleta cuando el viaje es demasiado largo para caminar y demasiado corto para que sea deseable usar un automóvil (Handy y Xing, 2011). Sin embargo, lo que constituye "demasiado largo/corto" puede variar entre ubicaciones. Esto puede ser revelado usando SIGPP. Dentro de la comunidad ciclista, la conveniencia social y el sesgo de autoselección pueden socavar la representatividad de SFN. Dados estos desafíos, SIGPP puede ayudar a los profesionales del transporte, incluidos los planificadores y académicos, a obtener datos que de otro modo no estarían disponibles o que se encuentran en su etapa inicial.

Además, SIGPP ayuda a democratizar la toma de decisiones y resaltar los problemas que deben abordarse. SIGPP también se puede utilizar con la intención de priorizar inversiones. El sistema de bicicletas compartidas de la ciudad de Nueva York, Citi Bike, permite a los usuarios sugerir nuevas ubicaciones de estaciones de bicicletas y ampliar las estaciones actuales a través de una plataforma VGI.4. Para hacer cumplir el distanciamiento social durante la pandemia de COVID19, el Ayuntamiento de Glasgow (2020) estableció una plataforma SIGPP5 para permitir a personas que sugieran medidas temporales de AT, incluidos carriles para bicicletas segregados y estacionamiento para bicicletas.

En conclusión, los SIGPP pueden motivar al público para que contribuya a la toma de decisiones, además puede emplearse como un método de recopilación de datos primario o post-hoc. El caso analizado utiliza Maptionnaire para diseñar un cuestionario que recopile datos geográficos similares a los de Strava. El conjunto de datos espaciales obtenido de SIGPP demuestra la distribución espacial de varios tipos de usuarios de AT, incluidos los peatones y los usuarios de

ayudas para la movilidad, a diferencia del conjunto de datos de Strava proporcionado por UBDC, que se limita a los ciclistas. La muestra de la población general del SIGPP fue más representativa, lo que posiblemente sea fundamental para la priorización de la inversión. Aunque Strava ofrece información valiosa que no se puede obtener a través de SIGPP (por ejemplo, la marca de tiempo del viaje), nuestro análisis estadístico sugiere que Strava tiende a representar en exceso a ciertos usuarios, como ciclistas entusiastas u orientados al fitness. Los resultados indican que la integración de SIGPP con SFN proporciona una fuente de datos informativos para AT. Demostramos que un SIGPP es una herramienta prometedora para la recopilación de datos de AT, además de actuar como un complemento para otras fuentes de datos.

Finalmente, entre las limitaciones asociadas a este trabajo se encuentra, por ejemplo, la falta de validación de los datos espaciales. Se pueden aplicar varios métodos para garantizar datos precisos y válidos, que se considerarán en investigaciones futuras, que se describen a continuación:

1. Se puede pedir a los encuestados que registren sus viajes utilizando aplicaciones que registran los rastreos de GPS y cargan sus viajes registrados en la plataforma. Esto proporcionará datos precisos con marca de tiempo que se pueden validar con datos reales.
2. Se puede pedir a los encuestados que tomen una foto de sus viajes y la carguen para que coincida con sus rutas esbozadas.
3. Se puede adoptar una función de ajuste para ayudar a los participantes a dibujar con precisión sus rutas.
4. Para mejorar la representatividad, el tamaño de la muestra se puede aumentar a través de una campaña bien anunciada que integre varios métodos publicitarios. Para llegar a participantes potenciales que no tienen presencia en las redes sociales, se pueden distribuir códigos de respuesta rápida (QR) escaneables móviles vinculados al SIGPP en estaciones de autobús/tren, lugares de trabajo y parques.
5. Es probable que la incorporación de SIGPP en papel capte diferentes segmentos de usuarios de AT, es decir, que logre una tasa de respuesta más alta, incluidas las personas mayores o menos inclinadas a la tecnología, que los participantes de internet.

4.2. Análisis comparativo entre herramientas SIGPP seleccionadas

Luego de exponer brevemente los aspectos de mayor relevancia para los cuatro casos de estudio seleccionados, se expone un cuadro comparativo de las herramientas SIGPP analizadas en base a las siguientes variables (Ver Tabla 4.9): ámbito de uso, tipo de plataforma, interacción con el usuario (que puede hacer el usuario), accesibilidad (necesidad de conexión permanente a internet), uso de la interfaz (si es amigable o no) y presentación de la geoinformación (que tan fácil de entender).

Tabla 4. 9. Matriz comparativa de herramientas SIGPP analizadas en los casos de estudio.

Casos de estudio	Ámbito de uso	Tipo de plataforma	Interacción con el usuario	Accesibilidad	Uso de la interfaz	Presentación de la geoinformación
Caso 1 Pinstreet	Planificación Urbana (plataforma que apoya la participación pública en mejora de la calidad urbana)	Aplicación móvil	Mapear interacciones Comentar Transmisión en redes sociales	Requiere internet	Amigable	Fácil comprensión, esquemas precisos y elaborados
Caso 2 SoftGIS (Maptionnaire) Geo-discusión	Planificación Urbana (encuestas y discusiones basadas en mapas, en cuanto a decisiones de planificación en torno a las preferencias del uso del suelo público).	Aplicación web	Crear, publicar y analizar encuestas basadas en mapas Mapear Comentar Discutir propuestas	Requiere internet	Amigable	Fácil comprensión
Caso 3 Maptionnaire	Planificación Urbana (identificar una variedad de ventajas y desventajas en el uso de la metodología SIGPP en la práctica de planificación urbana y regional)	Aplicación web	Crear, publicar y analizar cuestionarios basados en mapas Mapear	Requiere internet	Amigable	Fácil comprensión
Caso 4 Maptionnaire	Planificación Urbana	Aplicación web	Crear, publicar y analizar cuestionarios	Requiere internet	Amigable	Fácil comprensión

	(encuesta en línea basadas en mapas para recopilar y almacenar datos espaciales, georreferenciados y no espaciales en lo referente al ciclismo)	(permite acceso por computadora, tablet, dispositivo móvil)	basados en mapas Mapear			

Elaboración: Propia a partir de los casos analizados.

Los casos de estudio analizados han sido utilizados para tratar temas en torno a la planificación urbana. Así, la herramienta Pinstreet apoya la participación pública en mejora de la calidad urbana, tratando temas variados. Por otro lado, el uso de herramientas Softgis (Maptionnaire, geo-cuestionario), geo-cuestionario y geo-discusión en conjunto, han colaborado en la toma de decisiones de planificación en torno a las preferencias del uso del suelo público. Por su parte, Maptionnaire ha sido utilizada en apoyo de la planificación urbana y regional, en diversas temáticas como: planificación y gestión de áreas verdes y azules, planificación del transporte, planes maestros y regionales, entre otros; esta última herramienta SIGPP también se utilizó para evaluar y complementar datos de redes sociales de fitness (SFN), poniendo énfasis en datos de ciclismo.

De los cuatro casos expuestos, solamente la herramienta Pinstreet corresponde a una aplicación móvil; los otros estudios utilizan aplicaciones web. Sin embargo, todas las herramientas requieren de acceso a internet para su uso. También es preciso destacar que son aplicaciones cuya interfaz es amigable con el usuario y sus resultados son bastante comprensibles para el público experto y usuarios en general.

Estas herramientas difieren en cuanto a sus funcionalidades. Pinstreet permite mapear interacciones, comentar sobre diversos temas incluidos en la aplicación, así como también permite transmitir información mediante redes sociales. Gracias al uso conjunto de Softgis y geodiscusión el usuario puede, no solo crear, publicar y analizar encuestas basadas en mapas (funcionalidad de Maptionnaire), sino también mapear (preferencias, experiencias, opiniones, etc), comentar y discutir propuestas de otros usuarios.

4.3. Determinación de ventajas y desventajas respecto a su funcionamiento y uso para promover la participación ciudadana y la recuperación de la información local en la planificación del suelo en Ecuador.

Luego de exponer y comparar los aspectos más destacados de las herramientas SIGPP en los distintos casos de estudio, se determinan las ventajas y desventajas del uso de estas herramientas en torno a la participación ciudadana dentro de la Planificación y Ordenamiento Territorial (Ver Tabla 4.10).

Tabla 4. 10. Matriz de ventajas y desventajas de las herramientas SIGPP.

Ventajas	Desventajas
- Permiten escoger y trabajar sobre uno o varios temas de interés. - Independencia de la variable espacio temporal para la participación - Recopilan datos de una gran cantidad de grupos de usuarios. - Opiniones transparentes debido al anonimato. - Permiten mapear interacciones, comentar y transmitir contenido en redes sociales. - Generan un informe de datos basado en el mapa en vivo y el análisis de datos que se entrega al gobierno o institutos de planificación. - Se usan aplicaciones de bajo costo. - Se pueden combinar cuestionarios interactivos basados en mapas con una plataforma de discusión en línea con capacidades de mapeo. - Permiten responder preguntas pertinentes sobre determinadas características. - Permiten esbozar y/o seleccionar características de objetos cartográficos que incluídos en el mapa. - Permiten medir distancias y superficies, buscar por dirección, alternar entre capas de mapas y recuperar atributos de entidades. - Permiten aportar comentarios y discutir las propuestas de otros. - Pueden acoplarse a diversas formas de planificación. - Alcanzan un alto número de participantes diversos. - Retroalimentación basada en mapas, de mayor utilidad. - Mejor comprensión de los problemas especializados. - Generan diálogo entre partes interesadas. - Alto grado de aplicación en etapas tempranas de planificación. - Permiten el mapeo de experiencias, prácticas de comportamiento diario, conocimientos e ideas para el desarrollo espacial. - Los usuarios pueden crear, publicar y analizar cuestionarios basados en mapas. - Las interfaces son amigables con el usuario.	- El uso de estas herramientas es más adecuado para países con una alta proporción de usuarios de internet y teléfonos inteligentes. - Pocos usuarios desarrollan el hábito de usar la aplicación con regularidad. - Solamente los programas liderados por el gobierno logran transformar las propuestas en acciones reales (difícilmente se logra un consenso solo con los comentarios públicos). - Las aplicaciones requieren de internet para ser utilizada. - No siempre recopilan datos demográficos detallados, por ello no se puede analizar el perfil de los participantes - Retroalimentación basada en comentarios, se perciben de menor utilidad que aquella proveniente de mapas. - Los comentarios públicos no necesariamente son tomados en cuenta por los gobiernos y mucho menos son legalmente aceptables - Los datos del SIGPP no contribuyeron a cambios importantes a escala regional, pero sí lo hacen a escala local - Los planificadores perciben como menos útiles los métodos SIGPP para la resolución de conflictos. - Limitaciones por diferencias socioeconómicas o conocimientos tecnológicos. - Dificultad para adultos mayores afectados por la brecha tecnológica. - Menor incidencia en las fases de comparación de alternativas, toma de decisiones y de mantenimiento. - Se puede limitar la interpretación de los datos si el usuario tiene deficiencias en habilidades como lectura de mapas, entendimiento de preguntas, uso de tecnología, etc.

Ventajas	Desventajas
- Permiten desarrollar la encuesta en varios idiomas. - Se pueden utilizar en la etapa de evaluación de la planificación - Pueden alcanzar grupos de población que usualmente no son tomados en cuenta en los procesos de participación como jóvenes y niños. - Hacen posible desarrollar encuestas más amigables con la población que envejece. - Puede utilizarse tanto en dispositivos móviles como en computadoras. - Permiten recopilar datos cualitativos y cuantitativos. - Los usuarios pueden crear, publicar y analizar cuestionarios basados en mapas. - Recopila y almacena datos georeferenciados y no espaciales. - Accesible mediante computadoras, tabletas y dispositivos móviles. - Permiten esbozar y/o seleccionar características de objetos cartográficos que incluidos en el mapa. - Respeto de la privacidad. - Recopila datos de una amplia variedad de usuarios. - Puede ayudar a los profesionales del transporte, incluidos los planificadores y académicos, a obtener datos que de otro modo no estarían disponibles o que se encuentran en su etapa inicial. - Ayudan a democratizar la toma de decisiones y resaltar los problemas que deben abordarse. - Se pueden utilizar con la intención de priorizar inversiones. - Permiten recabar sugerencias. - Motivan al público a contribuir en la toma de decisiones.	- La calidad de los datos resultantes depende del manejo de las herramientas y del análisis de la información recopilada. - Los datos espaciales no siempre son validados - Pueden requerir otras herramientas para verificar o validar los datos obtenidos. - Pueden restringir el acceso a población que no se encuentre familiarizada con el uso de la tecnología.

Elaboración: Propia

Las herramientas SIGPP para promover la participación ciudadana en la Planificación y Ordenamiento Territorial presentan grandes ventajas; entre ellas, al ser aplicaciones basadas en mapas permiten a los usuarios y demás partes interesadas, exponer sus puntos de vista, ingresar datos relevantes en torno a la temática a tratar, todo, bajo un entorno cartográfico que permite espacializar la información y facilitar su visualización, dado que en su mayoría estas aplicaciones tienen como prioridad ofrecer una interfaz amigable al usuario. Esto a su vez, hace posible mayor agilidad en la recopilación y análisis de datos, así como también en la selección de información. Estas herramientas pueden ser utilizadas en cualquiera de las etapas de planificación, ya que desde un inicio sirven para esbozar problemas y/o la realidad que experimentan los ciudadanos participantes; luego, la información recopilada puede ser utilizada para influir en la toma de

decisiones y propuestas de los diversos planes; de igual manera, permite obtener una retroalimentación de dichos ofrecimientos basada en datos que evalúen el cumplimiento de estos.

Como bien se ha mencionado, la brecha tecnológica puede resultar una limitante en ciertos casos, sin embargo, estas herramientas favorecen a la inclusión de grupos que poco han sido tomados en cuenta para participar en los procesos de planificación, como son niños, adolescentes e incluso adultos mayores. Si bien este último grupo puede ser el más afectado por este factor tecnológico, es preciso buscar alternativas que coadyuven a su participación. En este sentido, nuevamente, es preciso resaltar que la versatilidad y facilidad de manejo o interacción con el entorno de trabajo es un aspecto clave para que los SIGPP, al ser utilizados, puedan arrojar resultados sustanciales e incluso determinantes en los procesos de planificación.

Otra ventaja es que por ser una herramienta virtual permite alcanzar a mayor cantidad de usuarios, quienes podrán participar desde la comodidad de su hogar, trabajo, etc. Esto permitiría que mucha población que no ha podido ejercer su derecho a la participación ciudadana por diversos motivos como horario de trabajo, distancia al lugar donde se lleva a cabo el proceso, dificultades en la movilización, etc, lo pueda hacer.

El anonimato también puede considerarse una ventaja en el sentido de que el usuario puede exponer sus puntos de vista sin presión alguna, ya que su identidad no será revelada al público en general.

En la Figura 4.15 se muestra una nube de palabras que son las ventajas más relevantes que se han identificado en los diferentes casos de estudio, destacando que los sistemas están basados en mapas, tiene una interfaz amigable, permiten la recopilación y análisis de datos, la toma de decisiones y la inclusión de diferentes grupos de participantes.

Figura 4. 15. Ventajas de la utilización de herramientas SIGPP para promover la participación ciudadana.
Fuente: Propia.

De acuerdo con el análisis de los casos de estudio se han identificadas varias ventajas que pueden favorecer el desarrollo de estos sistemas en Ecuador, pues los sistemas son de fácil manejo, ayudan a recopilar datos espaciales y no espaciales y se adaptan a cualquier tipo de planificación, lo que quiere decir que se pueden implementar para los procesos de ordenamiento territorial. Esto ayudaría a que la población esté más vinculada con la gestión pública y que pueda expresar a través de estos medios sus necesidades o problemas o simplemente pueda colaborar con su conocimiento empírico del territorio. No obstante, habrá que tomar en cuenta las desventajas para su implementación, entre las más relevantes la calidad de los datos y el acceso a internet de los usuarios.

CAPÍTULO 5. DETERMINACIÓN DE UN MÉTODO DE GENERACIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN CARTOGRÁFICA A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA COMO INSUMO PARA LA PLANIFICACIÓN DEL USO DEL SUELO EN ECUADOR

En este capítulo se esbozará una propuesta de un método de generación y análisis de información cartográfica como insumo para la planificación de uso del suelo en Ecuador. La generación de la información se desarrolla a través de participación de la población para ello se ha tenido en cuenta los insumos que surgen del análisis de los casos de SIGPP analizados en el capítulo anterior como son el tipo de sistema a utilizar, la forma de levantamiento de información y su procesamiento. La definición del método inicia por la definición de las variables básicas para la zonificación del uso del suelo, luego se define el método de recolección de información a través de la participación pública, la implementación del sistema propuesto y finalmente el método para generar la zonificación de los usos de suelo tomando los datos acopiados por la población.

5.1. Determinación de las variables que inciden en la zonificación de los usos del suelo en los planes de ordenamiento cantonales

La zonificación de uso de suelo es una herramienta que permite mantener el ordenamiento territorial, dividiendo al territorio en áreas con usos determinados. Esto permite regular la aparición de nuevos usos, impidiendo por ejemplo la implantación de nuevas edificaciones en zonas destinadas a la agricultura o viceversa. De esta forma se contribuye a la conservación del medio ambiente y al correcto desarrollo de suelo urbano y rural.

En cuanto a metodologías de zonificación, se han diseñado en gran variedad y difieren en cada país, dependiendo del tipo de ordenación que se proponga, así como del período y la experiencia en este proceso. Entre los más importantes está el esquema FAO, debido a que es el más aplicado en Sudamérica (p. ej., Banda et al., 2001; Benítez et al., 2010C; Cantero et al., 1999; Castro Ríos et al., 2000; Castillo, 2000; CISTEL, 2001; IAPAR, 1998; FAO, 1999a; FAO, 1999b; Martínez et al., 2001; Molfino et al., 1998; Ortega et al., 1998; Zuleta et al., 2001). En la Figura 5.1 se

exponen las etapas que propone la FAO como directrices de un plan de usos del suelo ajustadas a la metodología que se emplea en Ecuador.

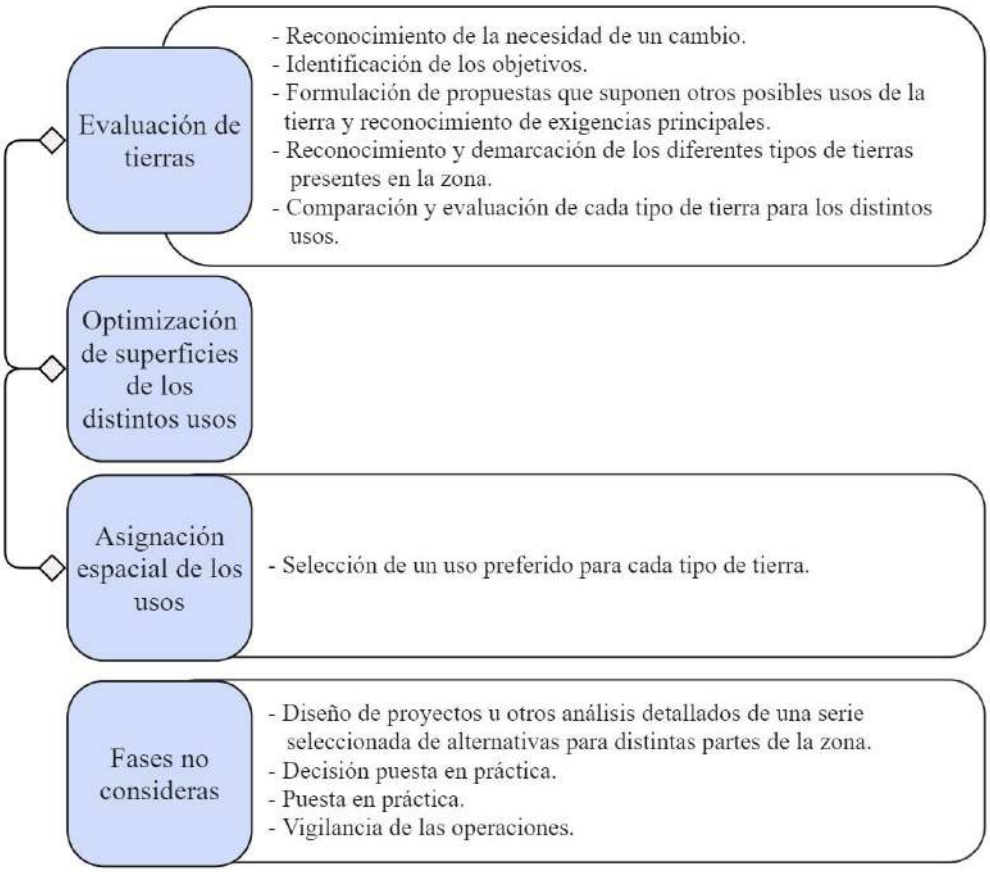

Figura 5. 1. Fases propuestas por la FAO para el desarrollo de un plan de usos de suelo.
Elaboración: Propia a partir de (Pacurucu, 2014).

En primera instancia, la evaluación de tierras está sujeta a los usos señalados en el proceso de planificación; para que la aplicación de este método sea óptima, debe basarse en todos los usos de suelo existentes en un medio rural, los cuales deben definirse con la mayor precisión posible. Por otra parte, en la optimización de superficies se asigna la extensión de terreno para cada uso; la importancia de esta fase radica en que sus resultados sientan la base para la asignación espacial de los usos del suelo, por ello, para cumplir con los objetivos de la planificación, es preciso incluir factores socioeconómicos, sociales y ambientales en este proceso. Por último, la asignación espacial de usos define cartográficamente los usos de suelo que han sido considerados; esta etapa se encuentra condicionada por las otras etapas mencionadas (Pacurucu, 2014).

En Ecuador, como ya se había mencionado en apartados anteriores, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo ha elaborado una "Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias" en la que se expone criterios de base para la formulación de un PDOT (SENPLADES, 2011). Particularmente esta guía propone las siguientes estrategias para la utilización del territorio: (1) clasificación del suelo, es decir, zonificación según suelo urbano, urbanizable y no urbanizable del cantón; (2) usos del suelo rural, se refiere a la zonificación según uso principal para actividades productivas agrícolas, protección ambiental, áreas de riesgo y preservación y usufructo de áreas patrimoniales, naturales o arqueológicas; (3) usos de suelo urbano residencial, industrial y productivo, comercial, equipamiento, patrimonio histórico o arqueológico, protección ecológica, usos incompatibles, etc; (4) forma de ocupación del suelo rural y urbano; (5) tratamientos urbanísticos según el tipo de acción a implementar en el territorio, fundamentados en las políticas de desarrollo territorial urbano (Pacurucu, 2014).

Luego de analizar las metodologías para la zonificación de usos de suelo empleadas en diversos planes de ordenamiento cantonal en Ecuador, se han identificado las variables que suelen usarse en la elaboración de los planes de ordenación, estas han sido clasificadas de acuerdo al esquema FAO mencionado anteriormente (Ver Tabla 5.1). Dependiendo de la disponibilidad de información de los gobiernos locales y la metodología seleccionada para la zonificación del suelo algunos pueden llegar a realizar desde sus unidades estructurantes, hasta pasar por sus categorías de ordenación y llegar a su asignación de usos de suelo. Otros parten de las unidades ambientales y finalizan con la asignación de usos. No obstante, como se mencionó esto depende de la disponibilidad de información cartográfica y la metodología utilizada para este fin (Pacurucu, 2014).

Tabla 5. 1. Variables para la zonificación de usos de suelo en los planes de ordenamiento cantonal en el Ecuador clasificadas de acuerdo con el esquema FAO.

Etapas según esquema FAO	Etapa	Variables
Evaluación de tierras	Determinación de las unidades estructurales	Topografía y zonas de vida del cantón.
	Definición de unidades ambientales	Valores ambientales y productivos considerando su valor de conservación. Cobertura vegetal, pendientes, criterios ecológicos, científicos culturales, paisajísticos, funcionales, productivos y paisajísticos.
	Definición de las actividades a ordenar	Unidades ambientales y actividades a ordenar:

Etapas según esquema FAO	Etapa	Variables
		Actividades existentes, actividades que aprovechan los recursos endógenos, actividades que se desprenden de las oportunidades de localización del ámbito o zona, actividades que se derivan para atender demandas resultantes del incremento del tiempo libre, actividades que se generan de los problemas, necesidades, expectativas y aspiraciones de la población actividades de carácter exógeno, actividades vinculadas con la necesidad de integración.
Optimización de superficies de los distintos usos	Determinación de la capacidad de acogida del territorio	Grado de idoneidad de la unidad ambiental para cada actividad
Asignación espacial de usos de suelo	Determinación de las categorías de ordenación	Características geomorfológicas, edafológicas y bioclimáticas del terreno. Cobertura actual del suelo Niveles de uso del territorio (suelo de protección o conservación, suelo de producción, suelo expansión urbana, suelo urbano). Categorías de ordenación: Suelo rural de especial conservación y protección, zonas de expansión rural urbana. Producción, conservación y asentamientos humanos y conectividad. Agropecuarias con limitaciones y forestales, aptitud productiva, agropecuarias de conservación y silvicultura, asentamientos humanos sostenibles, conservación de bosques, conservación de matorral arbustivo, conservación de páramo, conservación de red hídrica, producción minera pétrea, etc
	Definición de los usos de suelo	Principal, permitidos, prohibidos, condicionados, condicionados con restricciones y prohibidos. Superficie a ocupar para cada uso.

Elaboración: Propia

En esta etapa también es importante considerar lo que se prevé en la formulación de los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), pues a partir del año 2016 la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, dictamina que los GAD cantonales a más de elaborar sus planes de ordenamiento territorial deben elaborar sus PUGS.

Estos planes deben desarrollar dos componentes: el estructurante y el urbanístico. En el componente estructurante se debe realizar la clasificación del suelo en urbano y rural y su correspondiente subclasificación. En el componente urbanístico, se definirán los Polígonos de Intervención Territorial (PIT), el establecimiento de los Tratamientos y Estándares Urbanísticos, Aprovechamientos (usos, ocupación y edificabilidad) y los instrumentos de gestión del suelo.

Los Planes de Ordenamiento Territorial se trabajan a una escala macro (1:100.000; 1:50.000 o 1:25.000 dependiendo la información disponible). El PUGS, por otro lado, se trabaja a distintas escalas (1:10.000; 1:5.000; 1:1.000) en un proceso no lineal que obliga a cambiar de escala

constantemente en función del análisis que se requiere realizar, con la finalidad de entender con mayor detalle los factores que conforman el territorio y sus interrelaciones, para posteriormente regularlos mediante normas.

Como se ha dicho en el componente estructurante se establece la estructura urbano-rural del cantón y la clasificación del suelo cantonal en urbano y rural, para ello se define el límite urbano determinado y aprobado bajo ordenanza por el Consejo Municipal y se identifican las áreas de expansión urbana. Para subclasificar el suelo rural, se debe considerar los siguientes factores (AME, 2019):

- Análisis Morfológico territorial: vías/caminos, Vías, manzanas, parcelas y edificaciones., elementos naturales (vegetación, arroyos, topografía, etc.)
- Aptitud de uso del suelo
- Productividad: UPAs, lógicas de producción rural, circulación y distribución de productos.
- Factores Sociales: Déficit vivienda y servicios básicos, hacinamiento, pobreza, etc.
- Equipamientos e infraestructura rural.
- Zonas de amenaza y riesgos: en función del territorio

A partir de estos factores se debe realizar la demarcación de las zonas homogéneas, para el suelo rural se deben definir cuatro zonas: de producción, de aprovechamiento extractivo, de protección y de expansión urbana (AME, 2019).

Considerando las variables de la Tabla 5.1 y lo que se establece para la elaboración de los PUGS, ha sido necesario encontrar un nivel de variables que pueda ser entendido de mejor manera por la población, es por ello que se ha optado por separar aquellas variables que provendrán directamente del gobierno local y aquellas que pueden ser obtenidas desde la población de manera que sirvan para zonificar el uso de suelo en la planificación cantonal. En la tabla 5.2, se detallan las variables cuya fuente será el gobierno local. Estas son definidas como las capas básicas con las que debe contar un gobierno local para generar su zonificación de usos de suelo para la fase de propuesta del plan.

Tabla 5. 2. Variables para la zonificación de usos de suelo que proviene directamente del gobierno local.

GAD LOCAL	
Variable	**Descripción**
Topografía (Rangos de pendientes)	En el caso de que el GAD quisiera definir las unidades estructurantes debería contar mínimamente con los rangos de pendientes del territorio cantonal
Cobertura vegetal	Permitirá definir los criterios ecológicos, científicos, culturales, paisajísticos, funcionales, productivos y paisajísticos.
Zonas ambientales y productivas	Considerando su valor de conservación. Criterios ecológicos, científicos culturales, paisajísticos, funcionales, productivos y paisajísticos.
Geomorfología	Capa de la conformación geomorfológica del territorio
Cobertura actual del suelo	-
Uso actual del suelo	Agrícola, ganadería, forestal, suelo urbano, asentamientos humanos, etc
Necesidades, expectativas y aspiraciones de la población	-

Elaboración: Propia

De acuerdo con la tabla 5.3, la población a través de su participación puede registrar las actividades existentes que se encuentran en el territorio, la clasificación del suelo de acuerdo a su conocimiento empírico del territorio. Por ejemplo, puede mapear los suelos de protección, las zonas agropecuarias, acorde a su experiencia y lo que conoce de su cantón. Así también la población puede registrar sus necesidades, expectativas y aspiraciones que son fundamentales para la fase propositiva de los planes de ordenamiento territorial.

Tabla 5. 3. Variables para la zonificación de usos de suelo que puede registrar la población a través de la participación ciudadana.

POBLACIÓN	
Variable	**Descripción**
Uso actual del suelo Actividades que aprovechan los recursos endógenos	Toda esta información puede ser registrada por la población mediante el uso del SIGPP de manera autónoma. Así también puede ser información levantada por los técnicos de la municipalidad usando la misma herramienta.

Necesidades o problemas de la población	La población puede registrar las necesidades que enfrenta su territorio o los problemas en los diferentes ejes de la planificación
Expectativas y aspiraciones de la población	Propuestas respecto al uso del suelo del territorio que puede registrar la población

Elaboración: Propia

Estas variables son consideradas en el siguiente apartado para definir el método de conformación de los mapas para la planificación de los usos del suelo y que serán incorporados en el Sistema de Información Geográfica de Participación Pública.

5.2. Método propuesto para la recolección de datos para la conformación de mapas de uso del suelo a través de participación pública

A partir de los cuatro casos de estudio analizados se ha optado por la construcción de una aplicación móvil. Pues esta es más accesible a la población, teniendo una tasa de participación más alta tal como lo demostró Pin Street (Wang et al., 2021). Además, las aplicaciones han demostrado alto grado de independencia, bajo coste y transparencia de información. Para la aplicación también se ha implementado el uso de una encuesta que facilita al usuario su interacción y el entendimiento de los requerimientos de la App. Así, se ha propuesto un geo-cuestionario interactivo como se presenta en sofGIS (Jankowski et al., 2021). Este geo-cuestionario consta de varias preguntas abiertas y cerradas. Las primeras tienen que ver con la información del usuario y las siguientes están relacionadas con los datos geoespaciales que geolocaliza el usuario respecto al uso del suelo. Para ello se ha propuesto el flujograma que permitió el diseño de la App (Ver Figura 5.2).

La aplicación inicia por el registro del usuario, donde colocará su edad, la parroquia en donde vive y su correo electrónico. Seguidamente deberá seleccionar un perfil de usuario: ciudadano, líder social o técnico municipal o parroquial. Seleccionado su perfil aparecerá el menú en donde se puede seleccionar una de las cuatro opciones: Reportar necesidad, Reportar actividad, Visor o Priorización de obras.

Si el usuario selecciona “Reportar necesidad”, deberá seleccionar la parroquia en donde va a registrar la necesidad o problema, luego el tema en base a los subsistemas territoriales o ejes de planificación que plantea la metodología de la SENPLADES. Cada tema tiene una serie de subtemas como se muestra en la tabla 5.4.

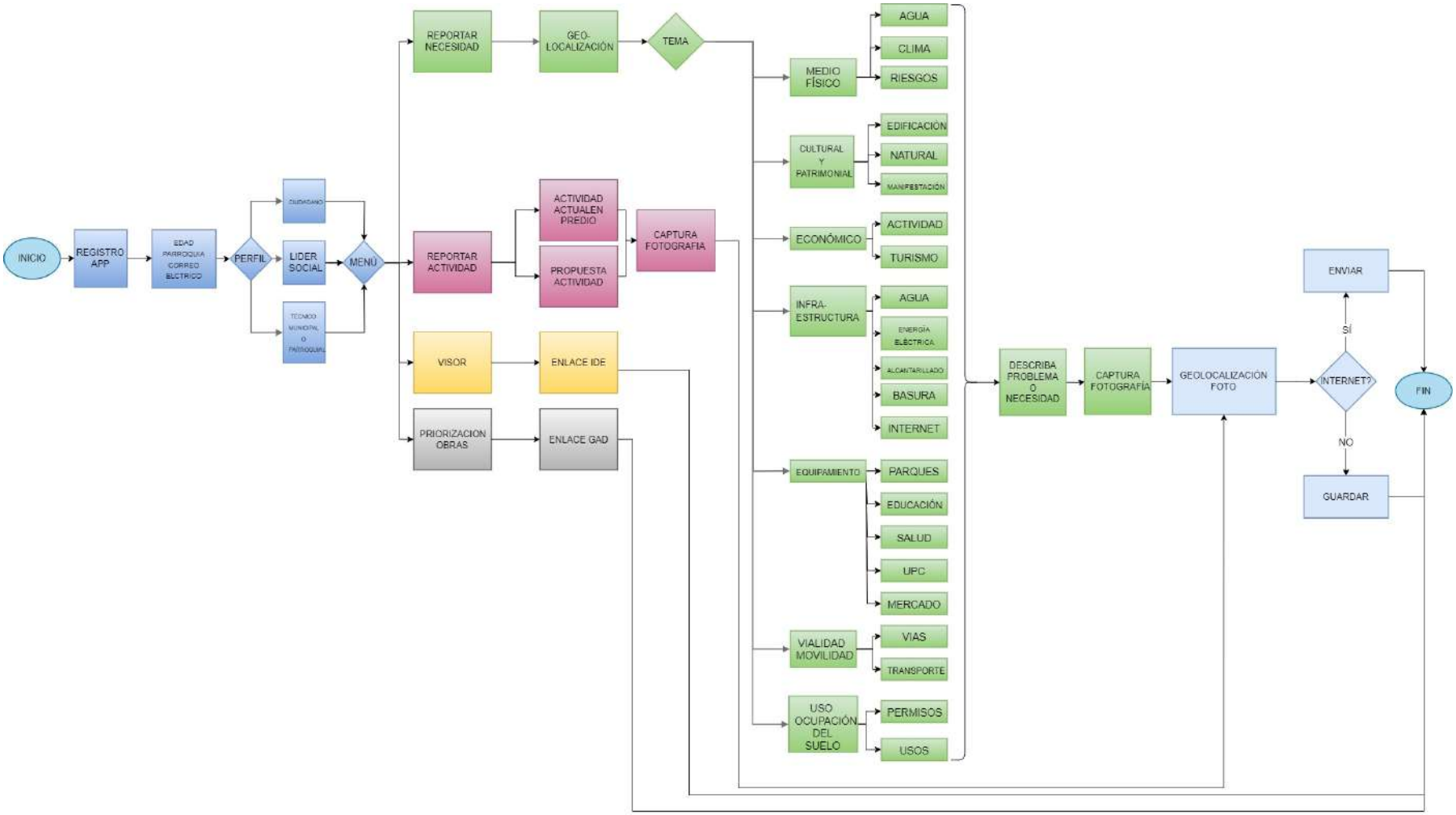

Figura 5. 2. Fases propuestas por la FAO para el desarrollo de un plan de usos de suelo.

Elaboración: Propia

Tabla 5. 4. Ejes de planificación de acuerdo con la metodología de la SENPLADES para la elaboración del diagnóstico para los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

EJES DE PLANIFICACIÓN	
EJE O TEMA	**SUBTEMA**
Medio Físico	Agua Clima Riesgos
Cultural y patrimonio	Edificación patrimonial Patrimonio natural Manifestación cultural
Económico	Actividad económica Actividad turística
Infraestructura	Agua Energía eléctrica Alcantarillado Recolección de desechos sólidos Internet
Equipamientos	Parques Educativos Salud Unidad de Policía Comunitaria Abastecimiento
Vialidad y movilidad	Vías Transporte
Uso y ocupación del suelo	Permisos de construcción Uso de suelo

Elaboración: Propia

Seleccionado el tema el usuario debe describir el problema o necesidad, registrar una fotografía y finalizar su interacción. La App se denominó PPGIS UCuenca y está diseñada para registrar el reporte a través de un punto georefenciado que se almacena en la base de datos de la Infraestructura de Datos Espaciales de la Universidad de Cuenca y se visualiza en el visor que se puede acceder en el siguiente enlace: https://ideais.ucuenca.edu.ec/ide/alerts_tdt/

En el caso de que el usuario reporte una actividad, tendrá dos opciones, registrar la actividad actual, es decir el uso de suelo actual o reportar uno nuevo y deberá describirlos, finalmente registrará una fotografía y terminará el proceso.

En el caso de la opción visor, este botón redirigirá al usuario al visor de la IDE Ucuenca mencionado anteriormente. Finalmente, el botón de priorización de obras lleva al usuario a la página del GAD Cuenca en donde se encuentra las priorizaciones de obras de acuerdo a la planificación del Municipio (https://indicadores.cuenca.gob.ec/d/dBBtQq9Mz/obras-y-proyectos-ejecutados-y-en-ejecucion?orgId=3).

Es importante mencionar que el software de la aplicación fue desarrollado como parte del proyecto "Los asistentes virtuales como aporte en los procesos de participación ciudadana de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial" ganador del II CONCURSO UNIVERSITARIO DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN-VINCULACIÓN por el Vicerrectorado de Investigación - Dirección de Vinculación de la Universidad de Cuenca.

5.3. Implementación y testado del método en un SIGPP de prueba.

Una vez planificada la App, se desarrolló el software de la misma. En la Figura 5.3 se presenta el esquema funcional entre la App móvil y la Plataforma IDE UCuenca. Este diseño se enfoca en la emisión de información y actualización de los elementos que integran la App móvil por medio de cualidades dinámicas que permiten la interacción entre la App y la plataforma.

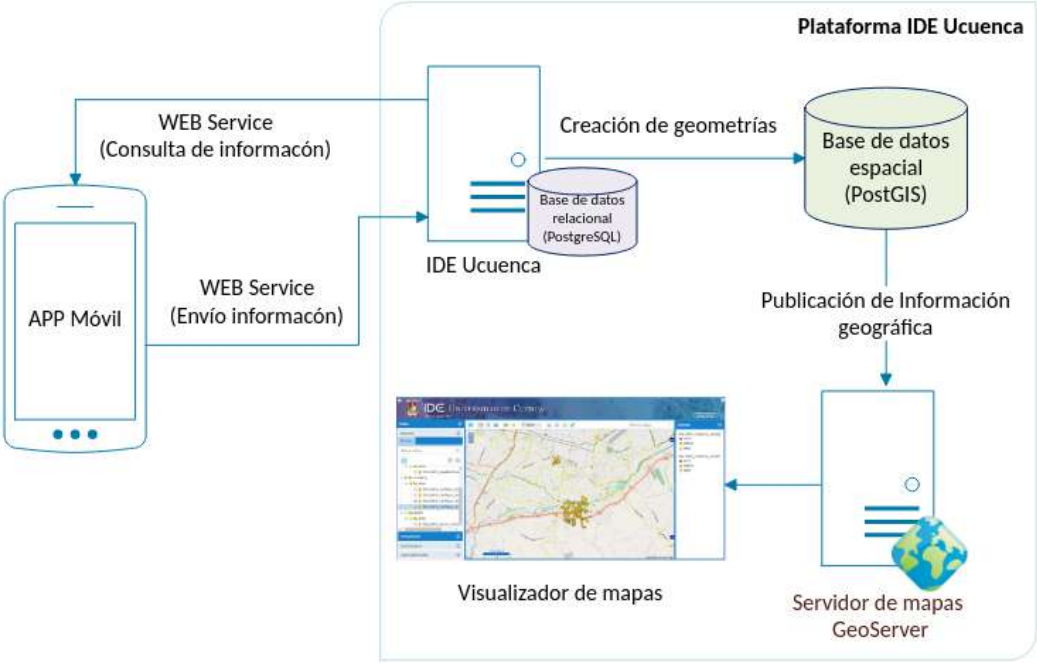

Figura 5. 3. Esquema funcional entre la APP móvil y la Plataforma IDE UCuenca.

A través del uso de la App se genera la información geográfica, se encuesta a los usuarios utilizando formularios amigables de fácil interpretación, por lo que, los parámetros que se visualicen dependerán de la elección que realice el usuario. Es preciso mencionar que este tipo de encuesta difiere de la tradicional y es conocida como encuesta de tipo árbol, debido a que las preguntas para cada individuo están sujetas a las respuestas que ha proporcionado con

anterioridad, de acuerdo con un cuestionario preestablecido que determina las diversas rutas posibles.

La aplicación fue diseñada para que el usuario pueda utilizarlo de forma sencilla, fue testada para luego ser entregada a la población y ser puesta a prueba. La App es gratuita pero no está disponible en la tienda de aplicaciones de Play store o Apple store, por lo que se ha creado un enlace para descargar el software. Una vez instalada la aplicación se mostrará todos los pasos a seguir como se observa en la Figura 5.4.

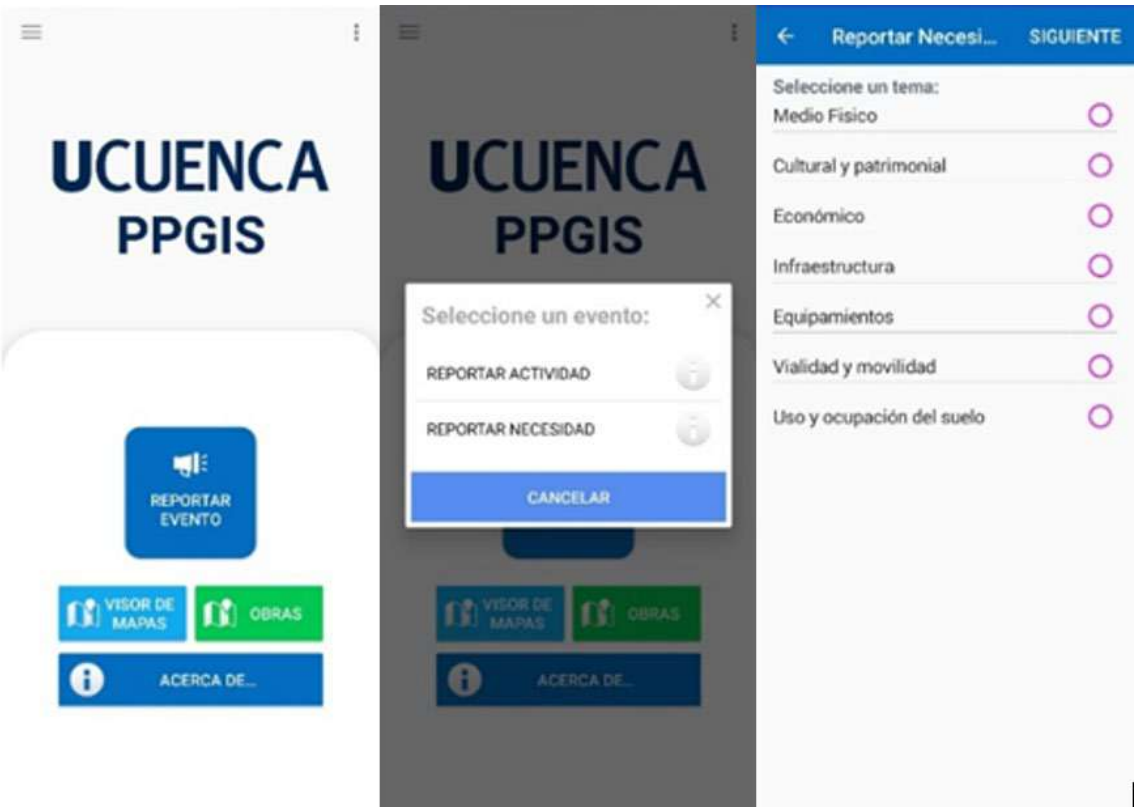

Figura 5. 4. Capturas de la APP móvil.

Por otra parte, la programación de la App móvil permite interpretar archivos en formato JSON, lo que hace que su sistema operativo actualice los formularios de forma remota; estos archivos contienen los parámetros de la encuesta que ha sido desarrollada en la plataforma IDE UCuenca y los transforma a formularios con elementos HTML. En otras palabras, el servidor IDE UCuenca almacena la información de los formularios y desde ese mismo sitio se realizan las actualizaciones sin necesidad de intervenir directamente en la App móvil.

Una vez que el usuario culmine la encuesta, esta será emitida al servidor de la IDE UCuenca para un proceso de clasificación y almacenamiento en una Base de Datos espacial PostGIS, para que esta información sea publicada en el servidor de mapas GeoServer en un formato georreferenciado o Shapefile. De modo que, con estos datos es posible realizar un análisis que permita tomar decisiones en miras de enfrentar determinada situación o, en determinado caso, evaluar más a detalle la zona en cuestión, estos datos permitirán la creación de mapas de uso del suelo como insumo para la elaboración de los PDOT.

5.4. Generación de la zonificación del uso de suelo con el uso de los datos recopilados por la población a través del método propuesto

Una vez definidas las variables provenientes del gobierno local y las variables cuyos datos puede aportar la población se define el proceso para la generación de mapas. Este proceso consistirá en la sobreposición de capas, aquellas que necesariamente provienen del gobierno local con los puntos generados por la población a través del uso de la App PPGIS UCuenca.

En la Figura 5.5 se presenta el esquema para la conformación de las unidades ambientales y categorías de ordenación. Las capas base a considerar para la generación de la zonificación son: Pendientes (%), uso actual del suelo, cobertura vegetal y altitud que servirán para la definición de las unidades ambientales. A partir de estas unidades se conforman las categorías de ordenación son el resultado del análisis conjunto de las unidades ambientales y los usos del suelo. Su objeto es la asignación espacial de usos en el territorio, que permiten la clasificación del suelo y por lo tanto la forma en que pueden desarrollarse en ellas las diferentes actividades humanas (Delgado et al., 2017).

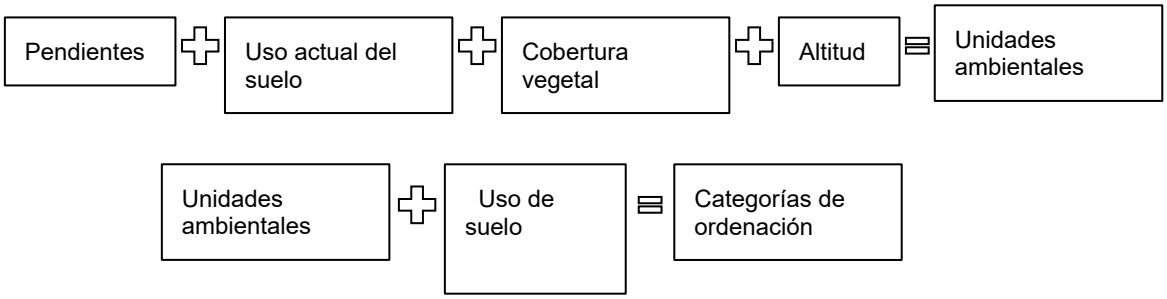

Figura 5. 5. Esquema de conformación de las unidades ambientales y categorías de ordenación.

A este análisis de las categorías de ordenación se sumarán los datos recolectados por la App es decir Necesidades o problemas y Expectativas-propuesta de uso de suelo, lo que permitirá ajustar

o definir de mejor manera las categorías de ordenación de manera que permita la asignación de usos de suelo (Ver figura 5.6).

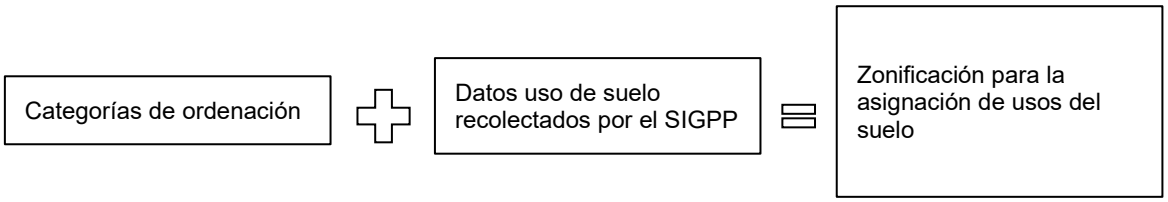

Figura 5. 6. Esquema para la zonificación de la asignación de usos de suelo con el uso de datos recopilados por el SIGPP.

Con los datos que proporcionará la población se pretende alcanzar zonificaciones para la asignación de usos de suelo más acorde con las necesidades de la población a una escala más detallada pensado en que sirvan para los Planes de Uso y Gestión del Suelo pues en estos se necesitan tener a mayor detalle las actividades de la población. En el siguiente capítulo se realiza la puesta a prueba de la App en tres parroquias del cantón Cuenca, en donde la población ha levantado la información de usos de suelo actuales, propuestos y las necesidades o problemas de la población.

CAPÍTULO 6: PUESTA A PRUEBA DEL INSTRUMENTO PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESO DE O.T.

6.1. Puesta a prueba del SIGPP en el cantón Cuenca

En el marco del proyecto "Los asistentes virtuales como aporte en los procesos de participación ciudadana de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial" (Grupo IDE, 2023), el SIGPP fue puesto a prueba en tres parroquias rurales del cantón Cuenca. Estas parroquias fueron seleccionadas por el tamaño de población, actividad económica predominante y conurbación con la ciudad de Cuenca. En base a estos criterios se han tomado las parroquias que tienen mayor tamaño poblacional, que su principal actividad económica sea la agricultura y que esté conurbada con Cuenca, dando como resultado: Baños, San Joaquín y Sayausí.

Tabla 6. 1. Criterios de selección por parroquias del Cantón Cuenca.

PARROQUIA	POBLACIÓN	ACTIVIDAD ECONÓMICA	CONURBADA
Baños	16851	Agricultura, ganadería, silvicultura	Si
Cumbe	5546	Agricultura, ganadería, silvicultura	No
Chaucha	1297	Agricultura, ganadería, silvicultura	No
Checa	2741	Agricultura, ganadería, silvicultura	No
Chiquintad	4826	Agricultura, ganadería, silvicultura	No
Llacao	5342	Industrias manufactureras	No
Molleturo	7166	Agricultura, ganadería, silvicultura	No

PARROQUIA	POBLACIÓN	ACTIVIDAD ECONÓMICA	CONURBADA
Nulti	4324	Industrias manufactureras	Si
Octavio Cordero Palacios	2271	Agricultura, ganadería, silvicultura	No
Paccha	6467	Industrias manufactureras	No
Quingeo	7450	Agricultura, ganadería, silvicultura	No
Ricaurte	19361	Industrias manufactureras	Si
San Joaquín	7455	Agricultura, ganadería, silvicultura	Si
Santa Ana	5366	Agricultura, ganadería, silvicultura	No
Sayausi	8392	Agricultura, ganadería, silvicultura	Si
Sidcay	3964	Agricultura, ganadería, silvicultura	No
Sinincay	15859	Industrias manufactureras	No
Tarqui	10490	Agricultura, ganadería, silvicultura	No
Turi	8964	Construcción	Si
El Valle	24314	Industrias manufactureras	No
Victoria del Portete	5251	Agricultura, ganadería, silvicultura	No

Fuente: Elaboración propia a partir de (INEC, 2010b); (GAD San Joaquín, 2015); (GAD Cuenca, 2021).

Baños: La parroquia está ubicada al sur occidente del cantón Cuenca, a 8 km de la ciudad de Cuenca, cuenta con una superficie de 22 km2. Se encuentra asentada en las estribaciones de la cordillera de El Cajas. La parroquia Baños limita al norte con la parroquia San Joaquín, al sur con la parroquia Tarqui, Victoria del Portete y los cantones San Fernando y Santa Isabel; al este con Cuenca y Turi y al oeste con la parroquia Chaucha. Está conformada por diez comunidades: Baños Centro, Unión Alta, Minas, Guadalupano, Huizhil, Misicata, Narancay, Nero, Uchuloma y Zhucay (Ver Figura 6.1).

De acuerdo con el censo 2010 cuenta con una población de 16.851 habitantes, de los cuales el 53% (8.983) son mujeres y el 47% (7.868) son hombres. Esta población representa el 3.33% del total de la población cantonal (505.585 habitantes). Según la proyección del INEC, para el 2030 la parroquia contará con 26.767 habitantes.

San Joaquín: es una parroquia rural del Cantón Cuenca, ubicada a 7 kilómetros al noroeste de la cabecera cantonal, limitada al norte con la Parroquia Sayausí (río Tomebamba), al sur con la Parroquia Baños (río Yanuncay); al oeste la Parroquia de Chaucha y Molleturo y al este con la Ciudad de Cuenca (Ver Figura 6.1).

Está conectada por dos vías principales, la Autopista Medio Ejido y la Av. Ordoñez Laso que conducen al centro parroquial. Según el Censo 2010, contaba con una población de 7.455 habitantes. El mayor porcentaje corresponde a las mujeres con 3.933 personas, representando el 52,7% de la población parroquial total; por otro lado, están los hombres con 3.522 personas correspondiente al 47,2%.

Tiene aproximadamente una extensión de 21.007,60 ha., lo que representa el 5,73% del total del cantón Cuenca, se encuentra dividida por 24 comunidades, sus principales asentamientos son Cristo del Consuelo, Medio Ejido, Balzay, Barabón Chico, Barabón Grande, Sustag y Soldados.

Sayausí: se encuentra localizada en la parte central norte del cantón Cuenca, limita al norte con las parroquias de Molleturo, Chiquintad y parte de la parroquia San Antonio de la provincia del Cañar; al sur con la parroquia San Joaquín y parte del área urbana de Cuenca; al este con la parroquia Sinincay y al oeste con la parroquia Molleturo. La vía de acceso principal a este asentamiento es la Avenida Ordoñez Lasso, pero también se puede llegar a través de la Avenida Medio Ejido (Ver Figura 6.1).

La parroquia Sayausí tiene una superficie de 31.573,57 Ha., representando el 8,61% del cantón. Se encuentra dividido por 11 comunidades. Tiene una población de 8.392 Hab. de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010; siendo el Centro Parroquial la comunidad en la cual se asienta el mayor porcentaje de población (19,85%).

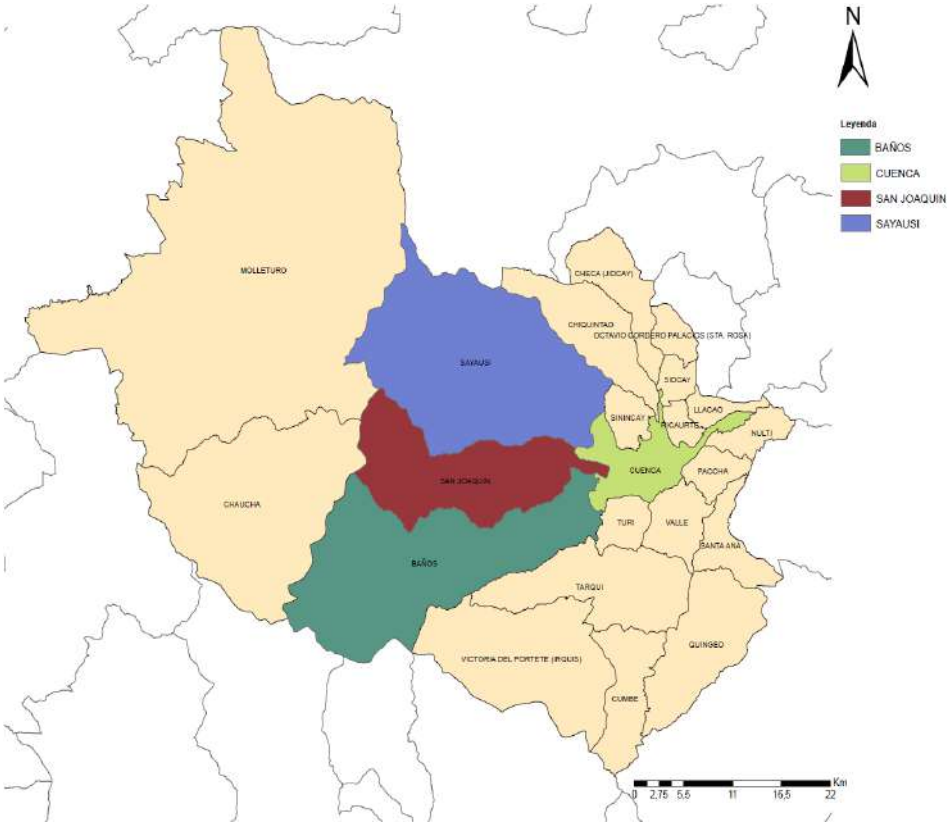

Figura 6. 1. Ubicación de las parroquias seleccionadas para la puesta a prueba del SIGPP en el cantón Cuenca.

La App móvil PPGIS UCuenca fue socializada en las tres parroquias seleccionadas y se capacitó a la población para que pueda reportar tanto necesidades o problemas, como actividades actuales o propuestas.

Después de socializar a la población la herramienta y con el apoyo de un grupo de estudiantes capacitados en el manejo de esta se han obtenido alrededor de 224 puntos de necesidades o problemas y 348 puntos de uso de suelo entre actual y propuesto.

Figura 6. 2. Visualización de los puntos registrados en el visor de la IDE UCuenca.

En el visor de la IDE UCuenca a más de poder visibilizar los puntos que registró la población, se puede observar los datos que fueron registrados para cada punto a través de la App móvil. En la Figura 6.3 se muestra un ejemplo, en el que se ha registrado un punto como problema en el que se describe la falta de mantenimiento de la vía, se puede ver la fecha de registro y la fotografía que evidencia el problema.

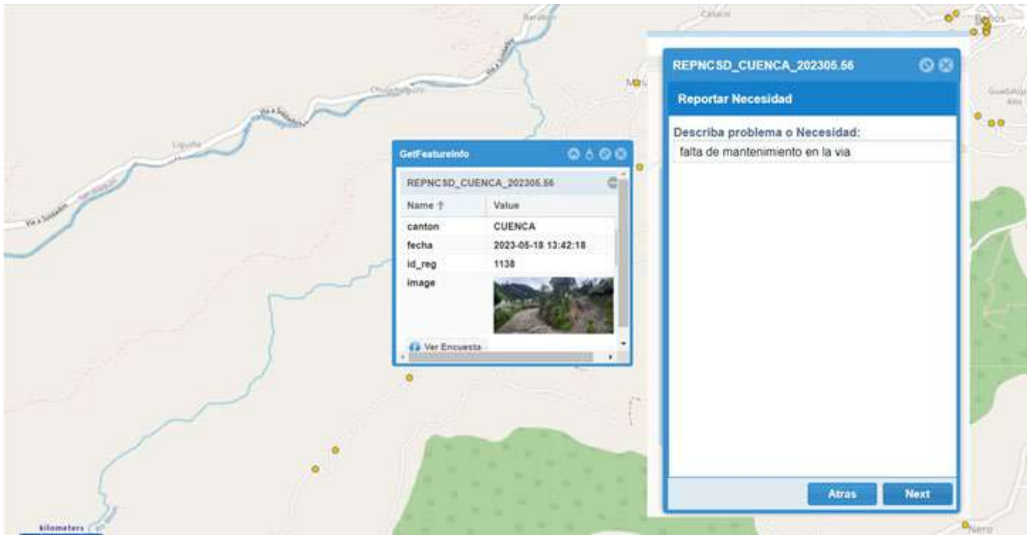

Figura 6. 3. Visualización de un ejemplo de un punto registrado como necesidad en el visor de la IDE UCuenca.

En el visor también se puede generar un mapa de calor (Ver figura 6.4) a través del geoproceso de interpolación en el que se muestra la concentración de registro de datos. En la Figura 6.4 se observa la concentración de necesidades o problemas en donde las áreas de color rojo evidencian una mayor cantidad de puntos que fueron levantados por la población ya sea como una necesidad o problema.

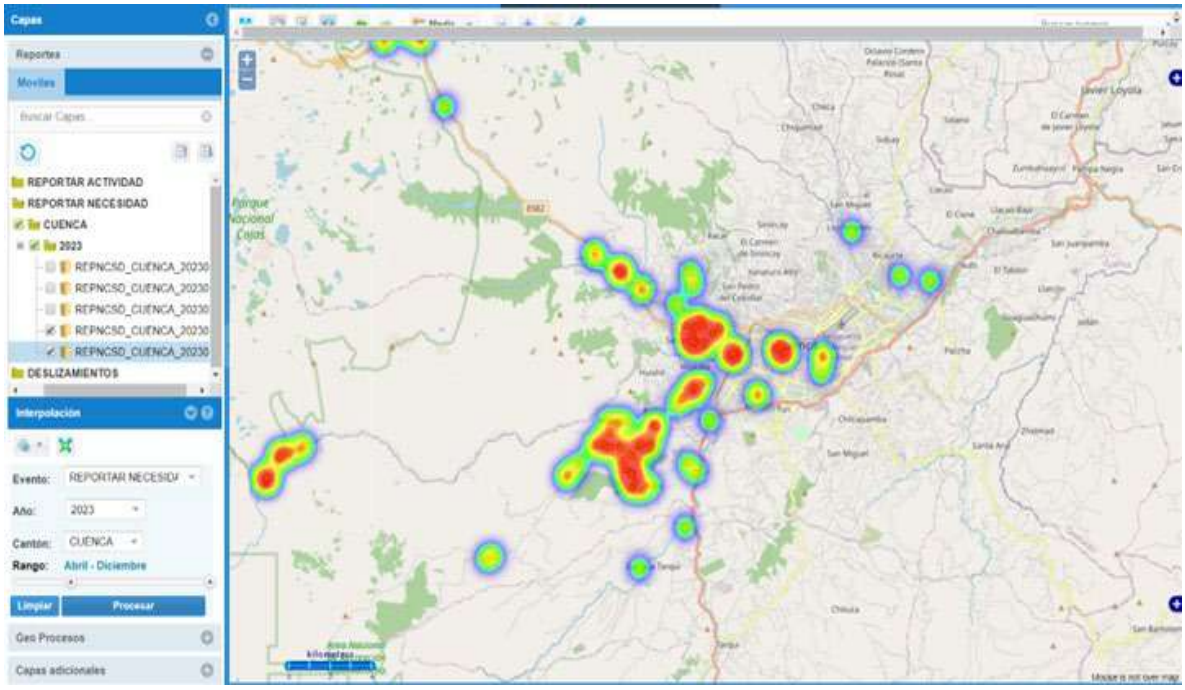

Figura 6. 4. Mapa de calor de puntos levantados por la población como necesidad o problema.

La IDE UCuenca además almacena estos datos por cada mes y permite que estos registros se puedan descargar en formato shapefile y así mismo se puede obtener la base de datos de las encuestas tipo árbol que llenaron los usuarios. Estos datos fueron descargados y se procesaron en un SIG para obtener los mapas que se muestran a continuación.

En la Figura 6.5 se pueden observar en color naranja los puntos que se han registrado como propuestas de usos de suelo y en color verde los usos actuales, aunque no se ha podido mapear en todo el territorio de las parroquias, se puede ver que estos datos se han levantado en las zonas más pobladas y en los asentamientos lineales de las parroquias.

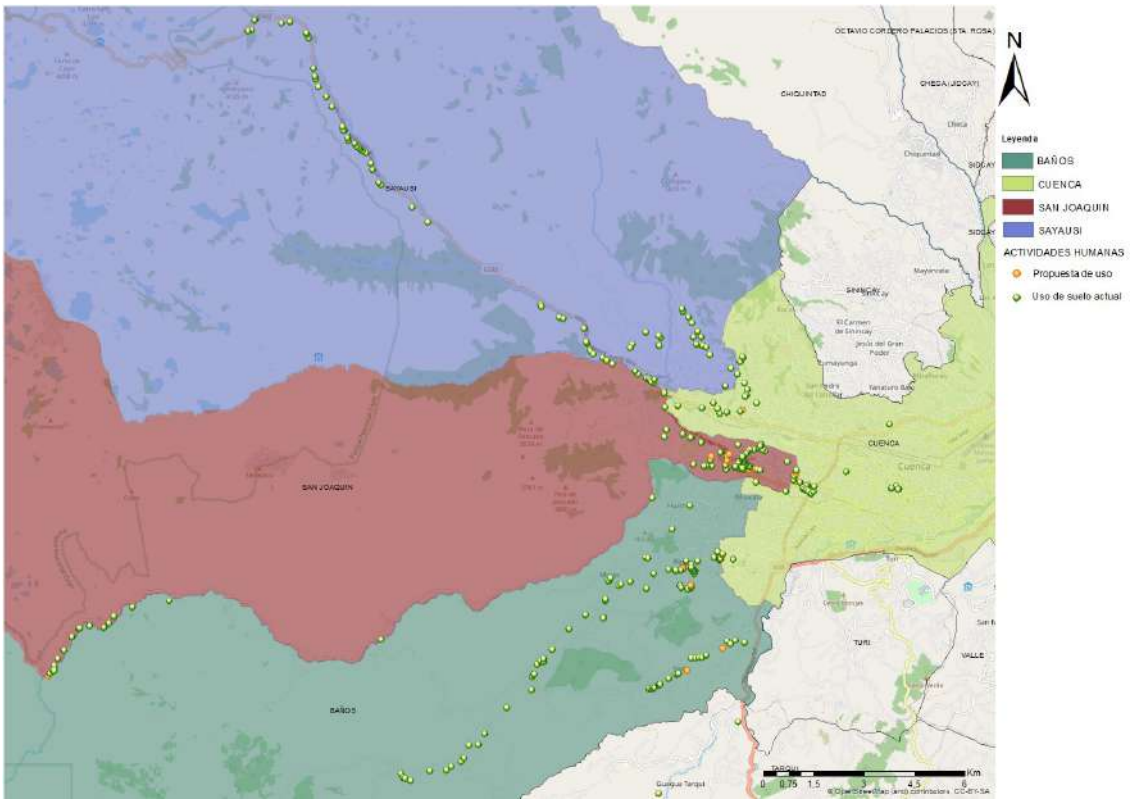

Figura 6. 5. Reporte de actividades humanas, uso de suelo actual y propuesto a través de la App móvil.

En la Figura 6.6 se puede observar los usos de suelo que ha registrado la población entre estos están la vivienda, equipamientos comunales, agricultura, ganadería, comercio, fábricas artesanales y zonas protegidas.

Los usos de suelo propuestos se pueden observar en la Figura 6.7, la mayoría tienen que ver con equipamientos comunales como educación, salud y seguridad; no obstante, la población también ha registrado algunos usos como comercio y vivienda.

En cuanto a los problemas o necesidades que ha reportado la población, se puede observar que se han registrado en los siguientes ejes de planificación o subsitemas: Cultural y patrimonial, Económico, Equipamiento, Infraestructura, Medio Físico, Uso y Ocupación del suelo y Vialidad (Ver Figura 6.8).

En el eje Patrimonial y cultural, se han registrado las edificaciones patrimoniales en mal estado y una zona natural afectada (Ver Figura 6.9).

En el eje económico se han registrado las actividades comerciales y turísticas, la mayoría cercanas a las zonas pobladas de las parroquias (Ver Figura 6.10).

En el ámbito de los equipamientos se ha registrado la necesidad de nuevos equipamientos de educación, de abastecimiento, parques barriales o infantiles, de salud y seguridad (Ver Figura 6.11).

Respecto a la infraestructura y servicios básicos se ha registrado déficit de alcantarillado y de recolección de desechos sólidos, así como la presencia de basura en el espacio público, siendo estos los problemas más frecuentes en las áreas rurales (Ver Figura 6.12).

En cuanto al Medio Físico (Ver Figura 6.13), se han podido registrar problemas en torno a la contaminación de fuentes hídricas, así como temperaturas muy abruptas. También se han localizado las zonas que presentan riesgos en especial aquellas que presentan movimientos en masa como deslizamientos.

En el eje de Uso y ocupación del suelo se ha reportado edificaciones que no cuentan con permisos de construcción y algunos usos incompatibles en el territorio (Ver Figura 6.14).

Finalmente, respecto a la vialidad y transporte, la mayor parte de reportes tiene que ver con el mal estado de la red vial, mantenimiento de la capa de rodadura, mientras que en el ámbito de transporte se ha reportado el déficit de transporte público en algunos asentamientos humanos (Ver Figura 6.15).

De estos datos, solo aquellos que tienen que ver con el uso del suelo se utilizan para la generación del mapa de zonificación, cabe recalcar que para el uso de estos datos se realizó una depuración manual inicial para validar, no obstante, es necesario que se realice una validación con los gobiernos locales.

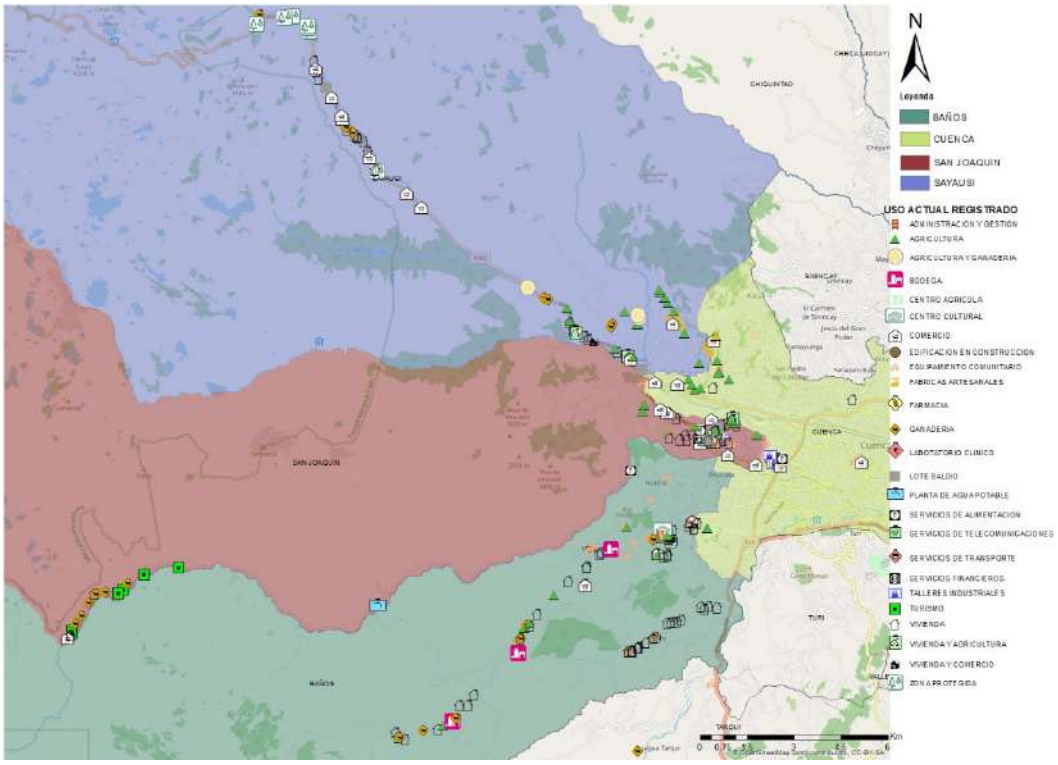

Figura 6. 6. Reporte de actividades tipo de uso actual.

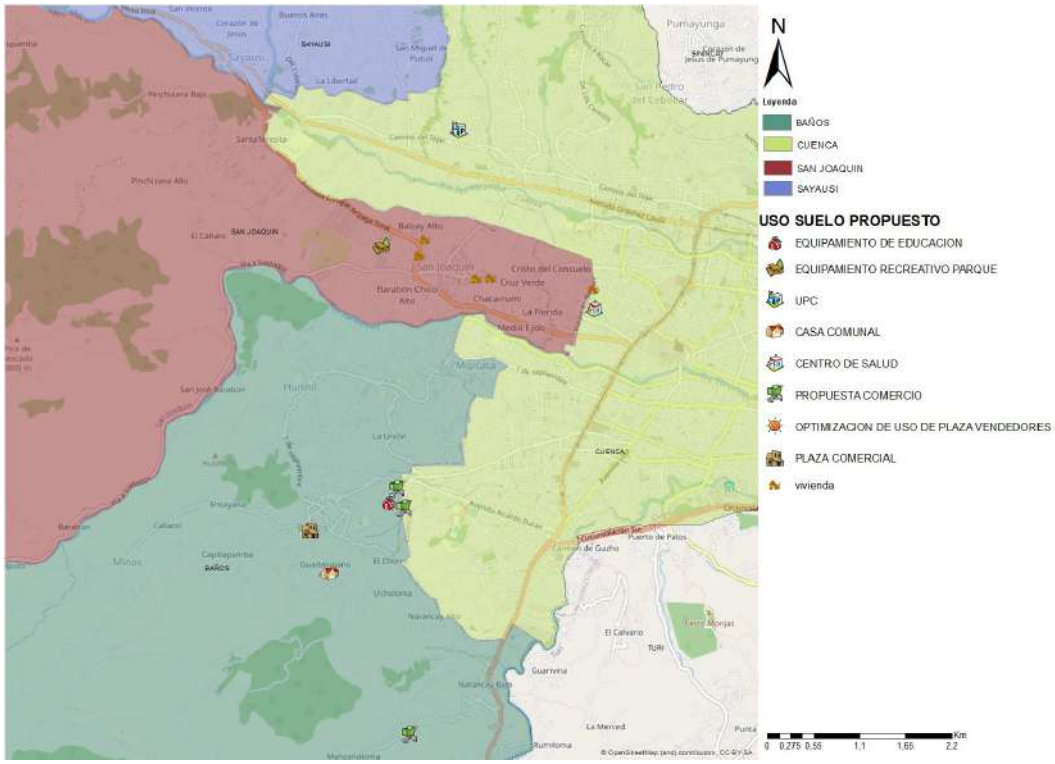

Figura 6. 7. Reporte de actividades, uso de suelo propuesto.

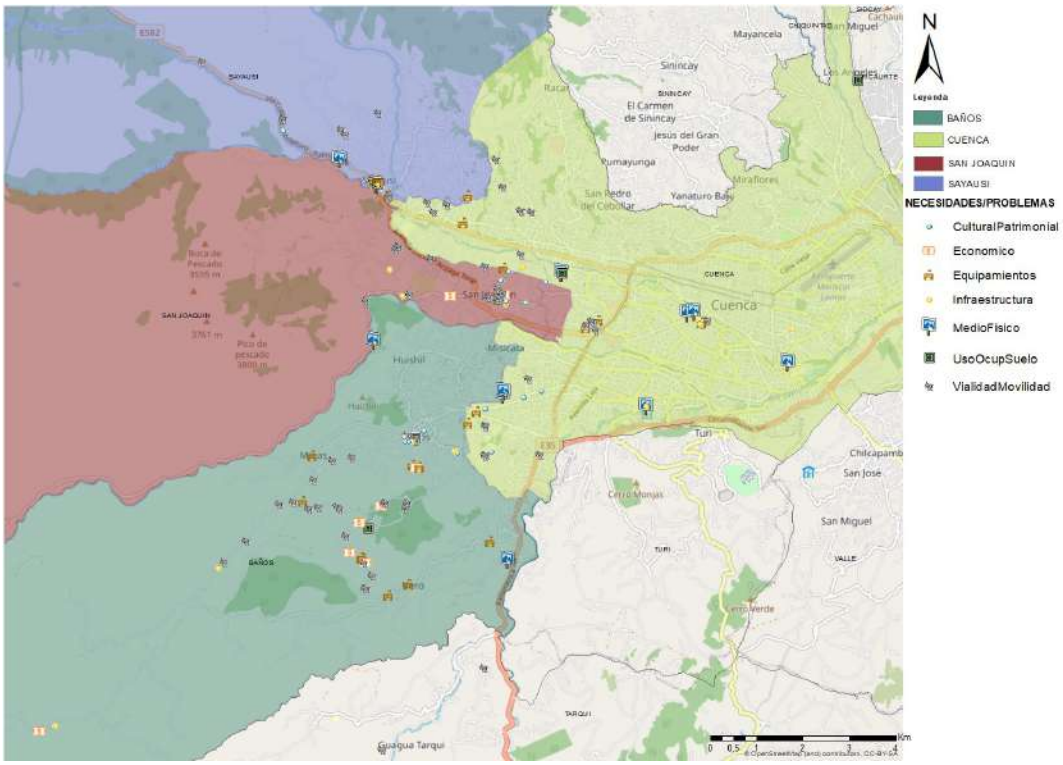

Figura 6. 8. Reporte de necesidades por eje de planificación.

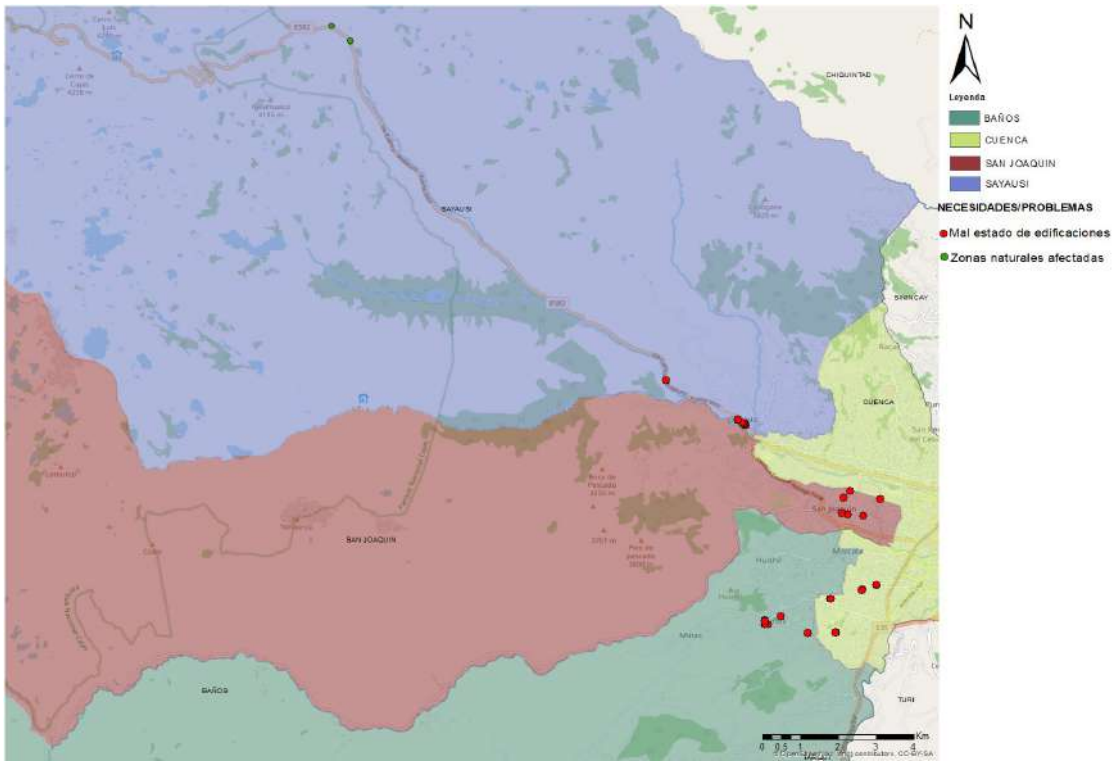

Figura 6. 9. Reporte de necesidades por eje de planificación Patrimonio cultural o natural.

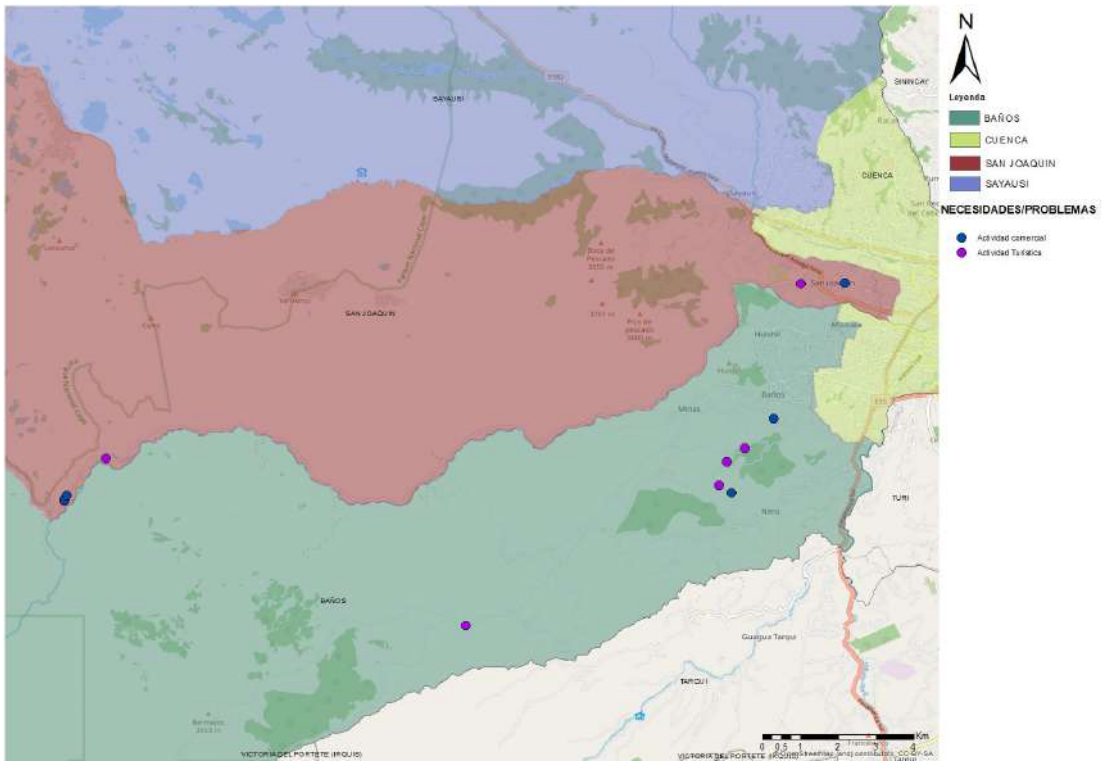

Figura 6. 10. Reporte de necesidades por eje de planificación Económico.

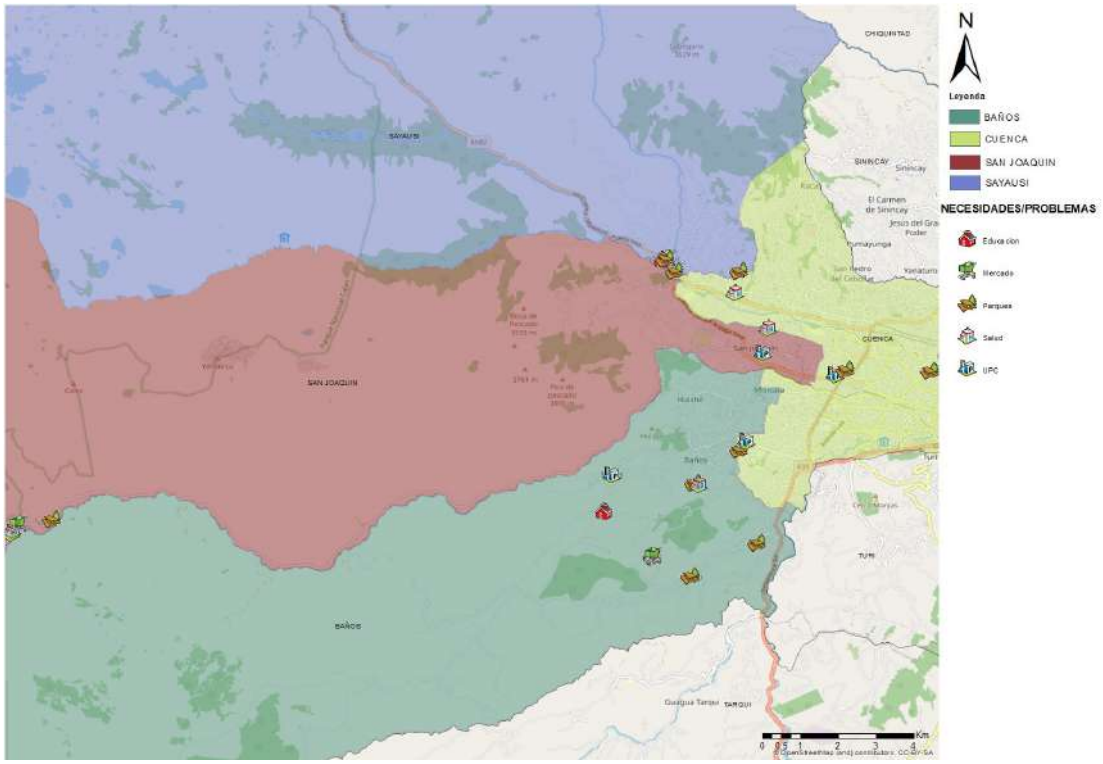

Figura 6. 11. Reporte de necesidades por eje de planificación Equipamiento.

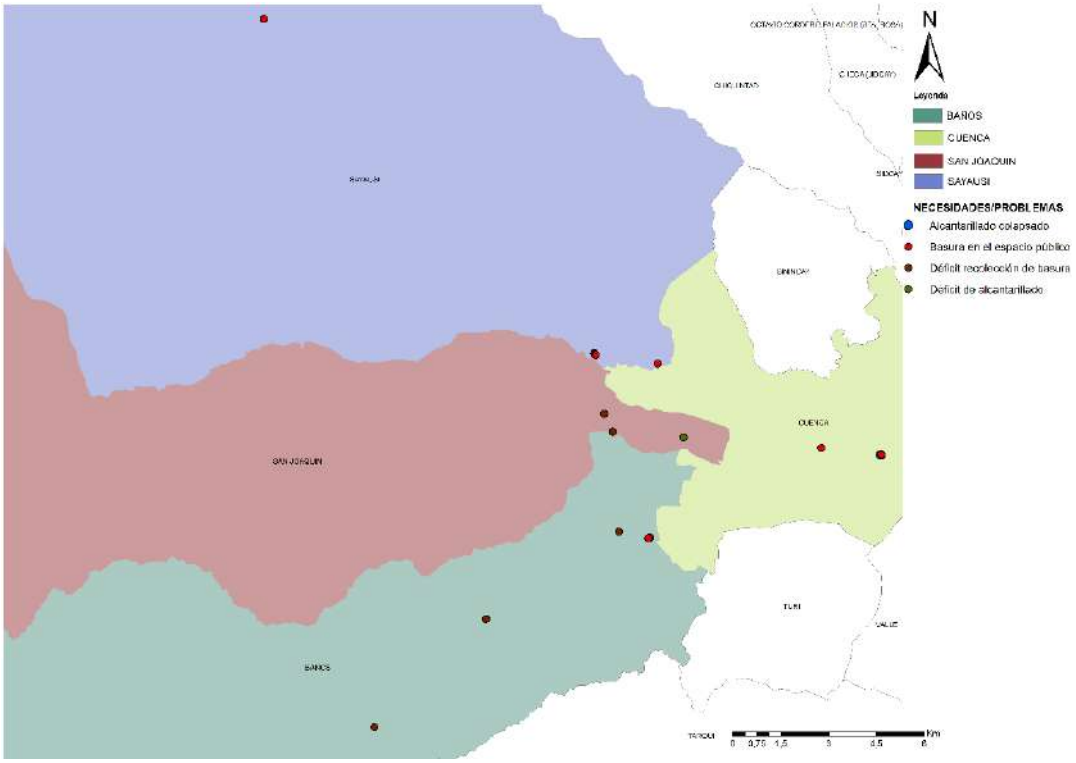

Figura 6. 12. Reporte de necesidades por eje de planificación Infraestructura.

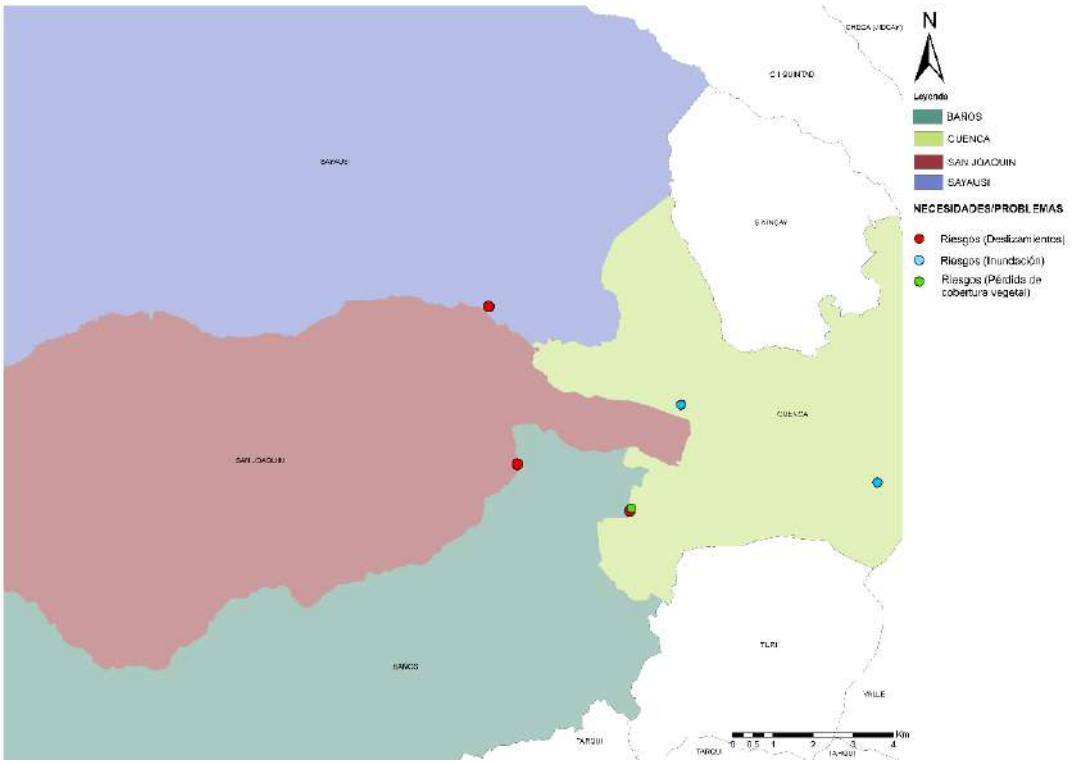

Figura 6. 13. Reporte de necesidades por eje de planificación Medio Físico.

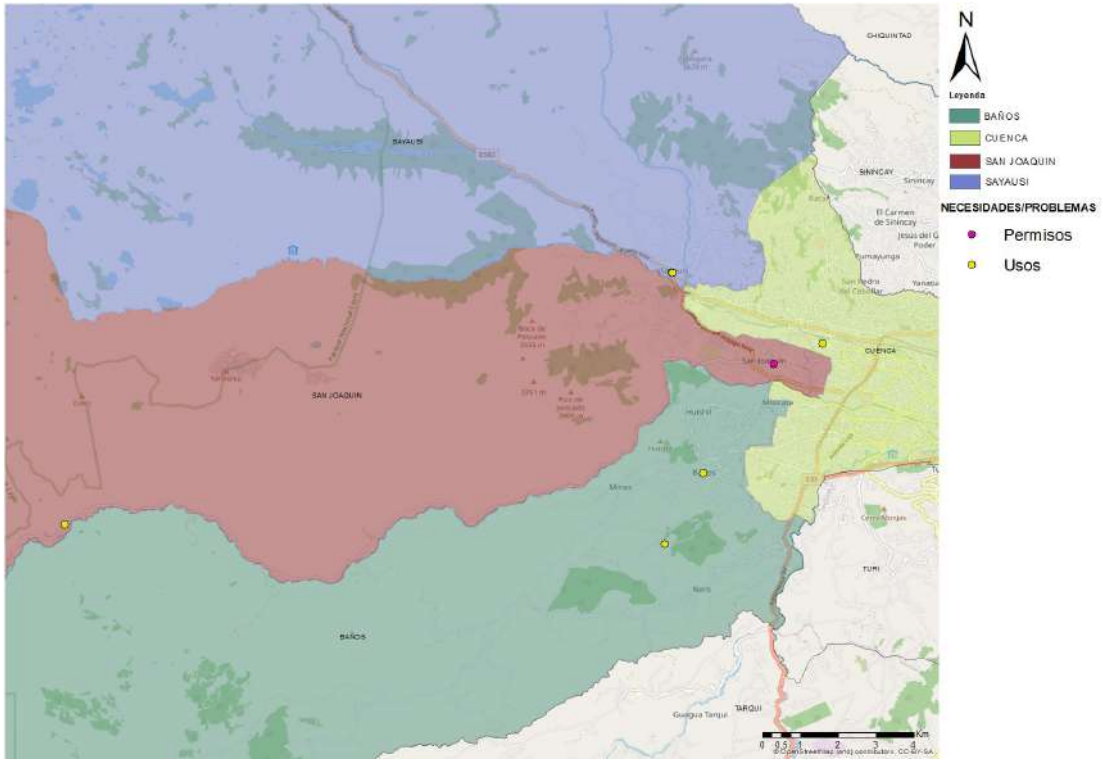

Figura 6. 14. Reporte de necesidades por eje de planificación Uso y Ocupación del suelo.

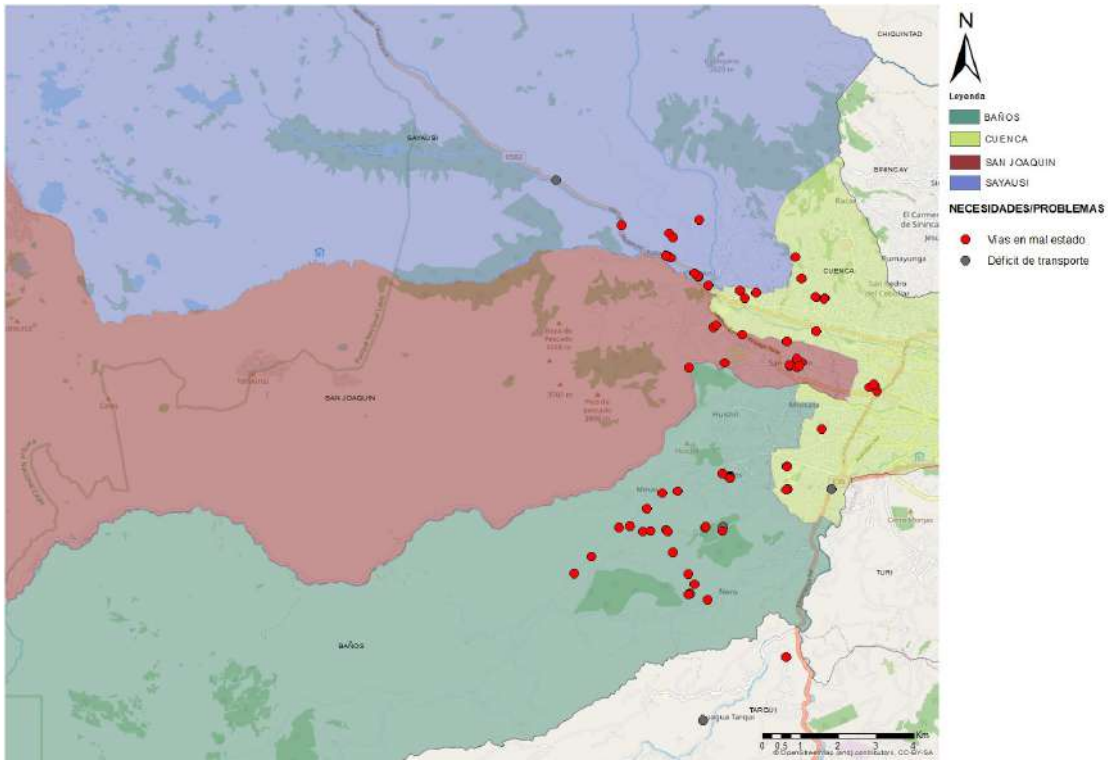

Figura 6. 15. Reporte de necesidades por eje de planificación Vialidad y Transporte.

6.2. Comparación con los mapas de zonificación del suelo del PDOT 2020 del cantón Cuenca con los generados con los datos del SIGPP

En este apartado se expone la propuesta de la zonificación y asignación de usos de suelo para el cantón Cuenca en el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2022, último plan vigente. A continuación, se presentan los mapas obtenidos con los datos acopiados por la App PPGIS UCuenca, tomando como base las categorías de ordenación propuestas en el plan mencionado anteriormente. Así se realiza una comparación de las dos propuestas para con ello definir el valor que puede agregar el uso de la herramienta SIGPP a la planificación del uso del suelo.

6.2.1. Propuesta de zonificación del suelo del cantón Cuenca en el PDOT 2020

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Actualización 2022 y el Plan de Uso y Gestión del Suelo del Cantón Cuenca – Formulación 2022, fue elaborado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca, desarrollados en dos etapas generales el diagnóstico y la propuesta.

En la fase de propuesta en el componente biofísico es en donde se define la propuesta para la planificación del uso de suelo, a continuación, se explica esta propuesta y cada criterio que ha sido tomado en cuenta hasta llegar a la construcción de las categorías de ordenación.

El plan propone conservar los recursos naturales y proteger los ecosistemas frágiles a partir del uso y el manejo sostenible de los recursos. Tomando en cuenta que el territorio cantonal tiene una vocación ambiental, se propone proteger la mayor parte del territorio para alcanzar un mayor equilibrio territorial a futuro. Así también se pretende fortalecer la conciencia ambiental, la prevención de riesgos y disminuir los efectos de aspectos ambientales negativos (GAD Cuenca, 2022)

Para conseguir lo antes mencionado, se plantea la Clasificación, Niveles de Uso o Subclasificación y Categorización de Ordenación como directriz del componente estructurante del PUGS.

Para definir las áreas se ha tomado en cuenta la vocación del territorio, así como la información de los planes anteriores y las opiniones con diferentes actores, se considera en una sola estructura general la terminología de clasificación dada en la LOOTUGS, en el art.18 y art.19;conformando así los niveles de uso, la subclasificación rural que empata con los niveles de uso y se define una

escala intermedia de categorías de ordenación articulada a los Polígonos de Intervención Territorial (PIT) (GAD Cuenca, 2022).

De acuerdo a la LOOTUGS se propone la clasificación para la diferenciación de suelo urbano y suelo rural como se muestra en la figura 6.16.

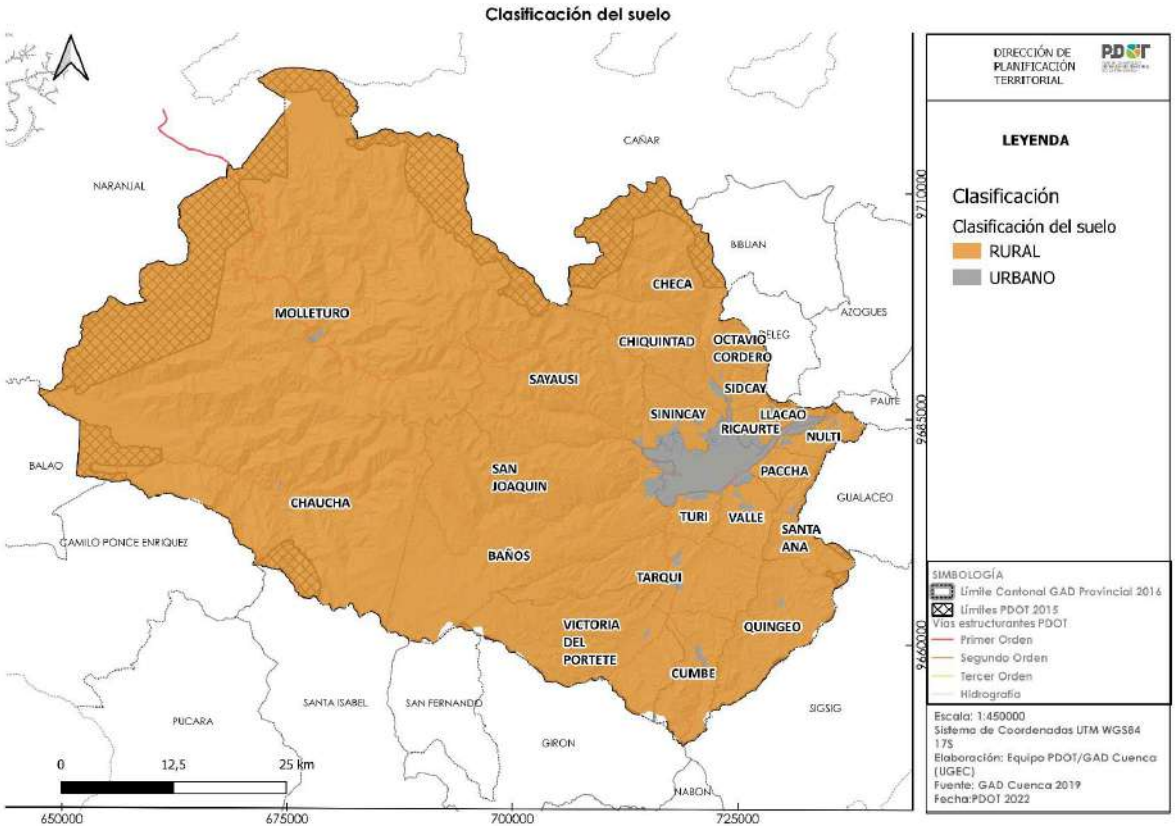

Figura 6. 16. Clasificación del suelo del PDOT 2022.

Fuente: GAD Cuenca, 2022

Respecto a los Niveles de Uso o subclasificación en el Cantón que comprenden el componente estructurante del territorio se han planteado los siguientes (Ver figura 6.17):

-Suelo de Protección o Conservación que contempla las siguientes categorías: Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Áreas de Recarga Hídrica Cantonal, Áreas de Conservación y Uso Sostenible (ACUS), Áreas de Bosque y Vegetación Protectora, Áreas de interés ambiental o paisajística cantonal, Áreas Arqueológicas o Valor Histórico Patrimonial y Asentamiento áreas de importancia ecológica.

-Suelo de Producción con las siguientes categorías de ordenación: Agrícola, Agroforestal, Pecuario, Silvopastoril, Asentamientos rurales con unidades agro-productivas familiares y las zonas Industriales.

-Suelo Expansión urbana: Áreas definidas en función a los asentamientos humanos, donde contemplaría las proyecciones del crecimiento demográfico, dotación de ciertos equipamientos, comercio, servicios públicos y privados, usos residenciales, industrias de bajo y medio impacto y otros conforme a una dinámica urbana que están en procesos de transición a ser consolidados a futuro.

-Suelo urbano: El suelo urbano contiene las zonas urbanas ya consolidadas, no consolidadas en determinados espacios, y suelo urbano de protección, es decir zonas donde ya están concentrados los asentamientos humanos.

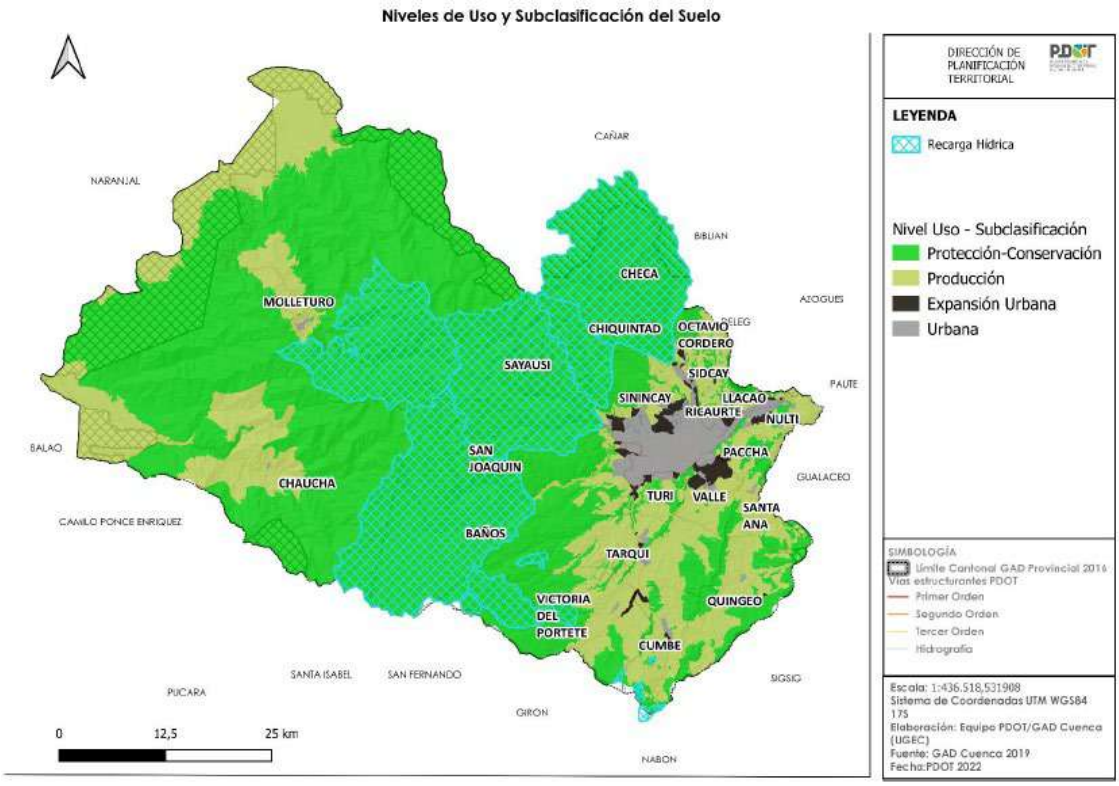

Figura 6. 17. Niveles de uso y subclasificación del suelo del PDOT 2022.

Fuente: GAD Cuenca, 2022

Como se mencionó anteriormente para cada nivel de uso se han definido las categorías de ordenación. En el documento del plan no se menciona la metodología que se siguió exactamente para llegar a su definición, en la figura 6.18, se puede observar las categorías más representativas.

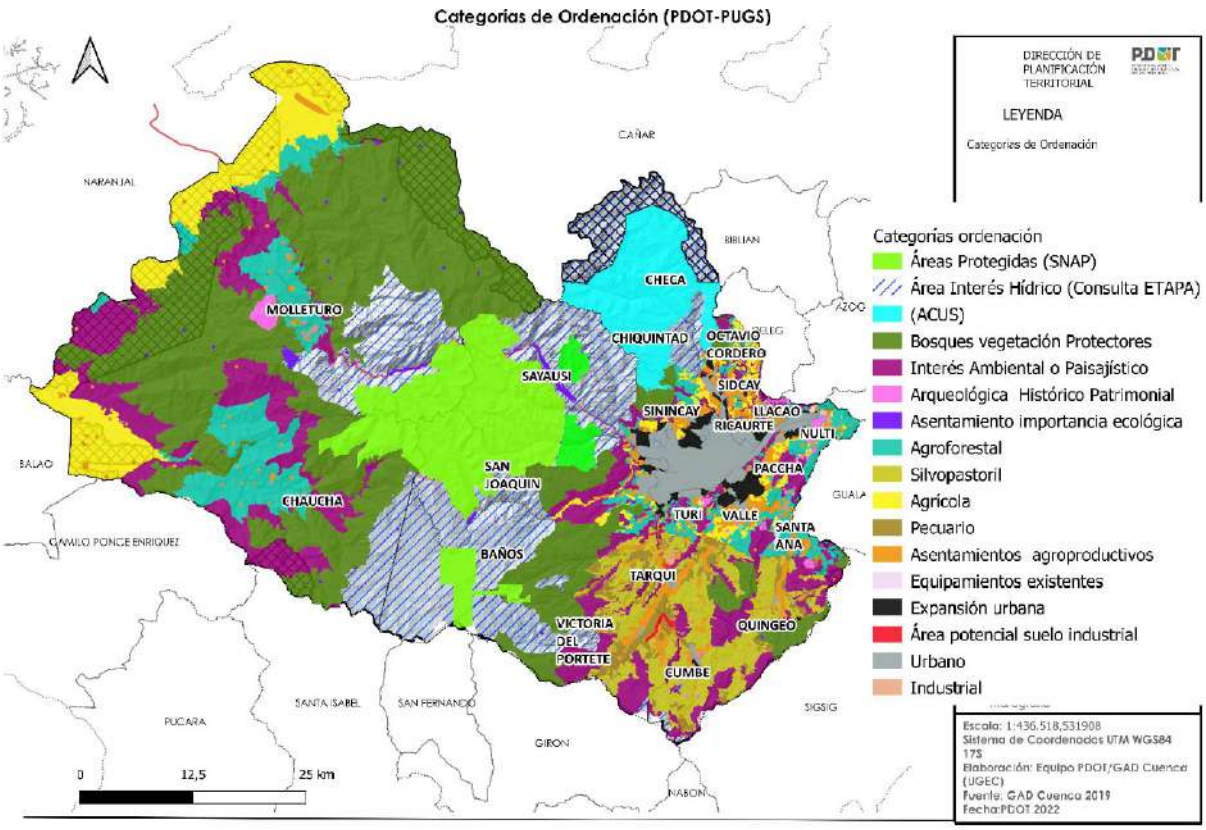

Figura 6. 18. Asignación de usos generales a nivel del cantón Cuenca- PDOT 2022.

Fuente: GAD Cuenca, 2022

A partir de las categorías de ordenación se ha realizado la asignación de usos generales a nivel del cantón, como se puede ver en la figura 6.19, se han agrupado en:

- Usos generales: protección ecológica, protección del patrimonio histórico y cultural, agropecuario, forestal, equipamiento existente, uso múltiple y uso mixto
- Uso residencial: uso residencial urbano y uso residencial rural
- Uso de producción: producción industrial y producción artesanal

En la Figura 6.19, se observa que la mayor parte de la superficie cantonal está destinada a la protección ecológica, seguido por el suelo destinado a la agricultura y una gran mancha para el suelo residencial urbano.

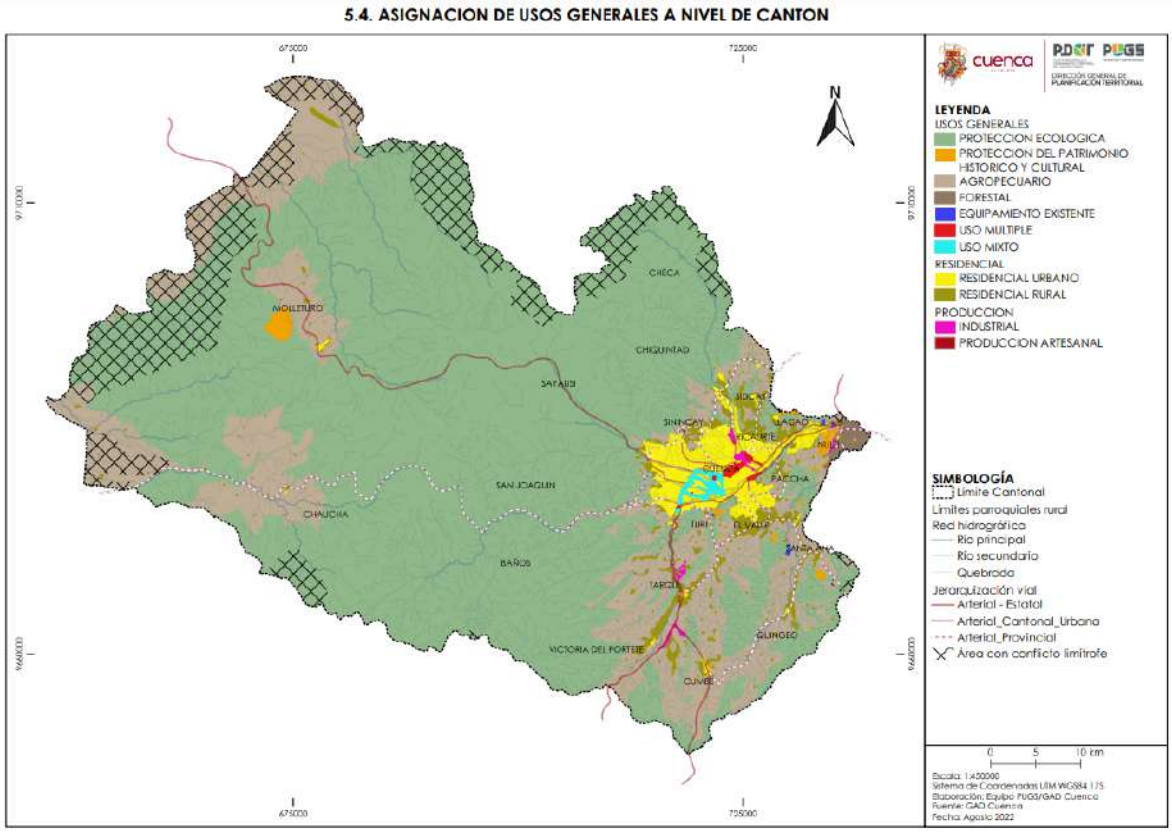

Figura 6. 19. Asignación de usos generales a nivel del cantón Cuenca- PDOT 2022.

Fuente: GAD Cuenca, 2022

6.2.2. Propuesta de zonificación del suelo con los datos recopilados por la App PPGIS UCuenca

Para realizar la propuesta de zonificación del suelo, se partió de la superposición de los usos de suelo y las necesidades o problemas relacionados con este ámbito que han sido registrados por la App que corresponden a las parroquias de San Joaquín, Sayausí y Baños, por lo que los mapas que se presentan a continuación se enfocan solamente para estas zonas del cantón.

En la figura 6.20 se evidencia algunos usos de suelo que no han sido considerados en la conformación de las categorías de ordenación, especialmente los relacionados a vivienda que evidencia la presencia de asentamientos humanos en zonas donde las categorías de ordenación propuestas son bosques protegidos o áreas de interés hídrico.

En base a estos datos se han podido mapear los usos más frecuentes que registró la población, teniendo así zonas que en las categorías de ordenación propuestas en el plan no están

consideradas. Estas zonas son de asentamiento humanos, zonas agrícolas y ganaderas como se puede observar en la figura 6.21.

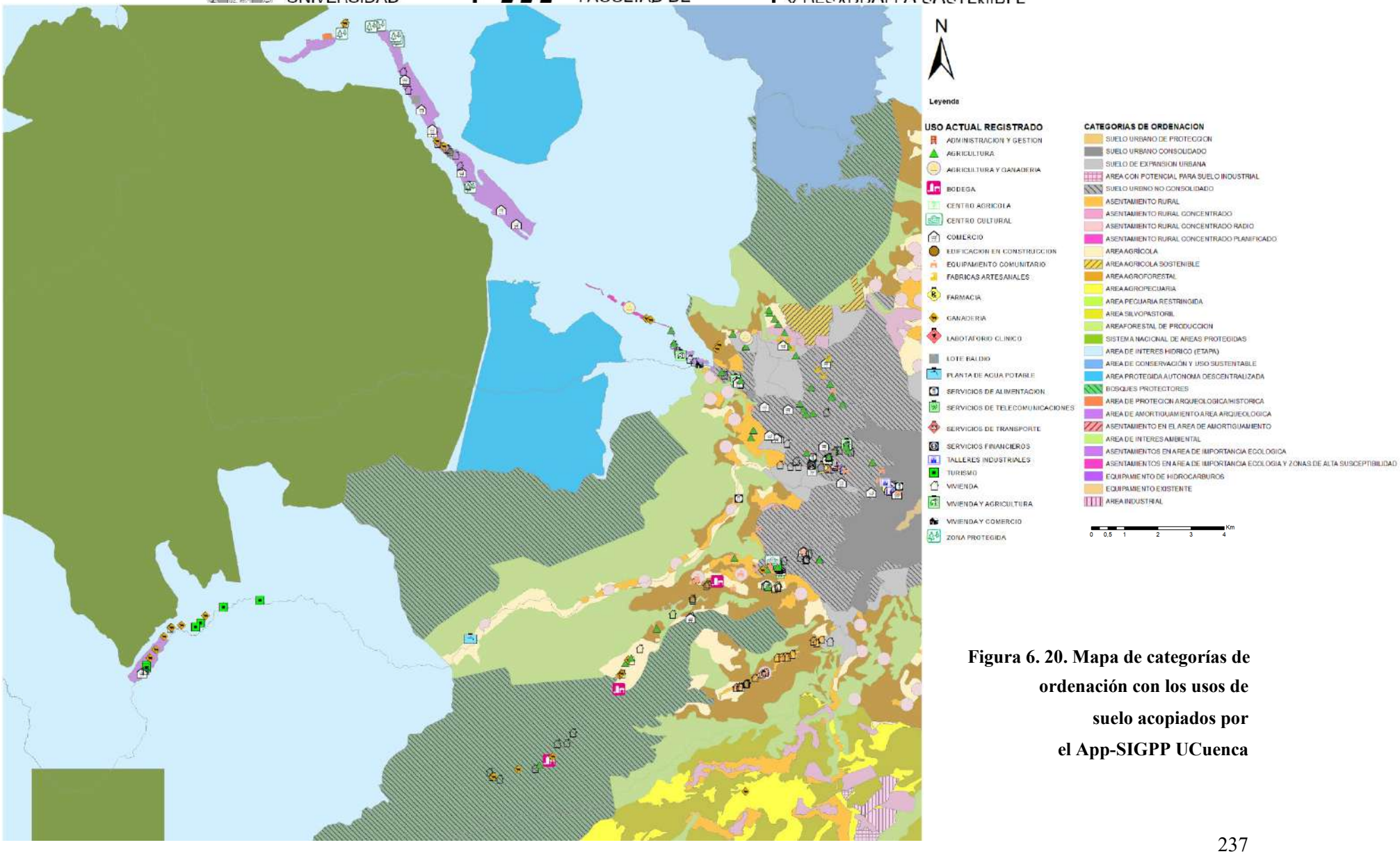

Figura 6. 20. Mapa de categorías de ordenación con los usos de suelo acopiados por el App-SIGPP UCuenca

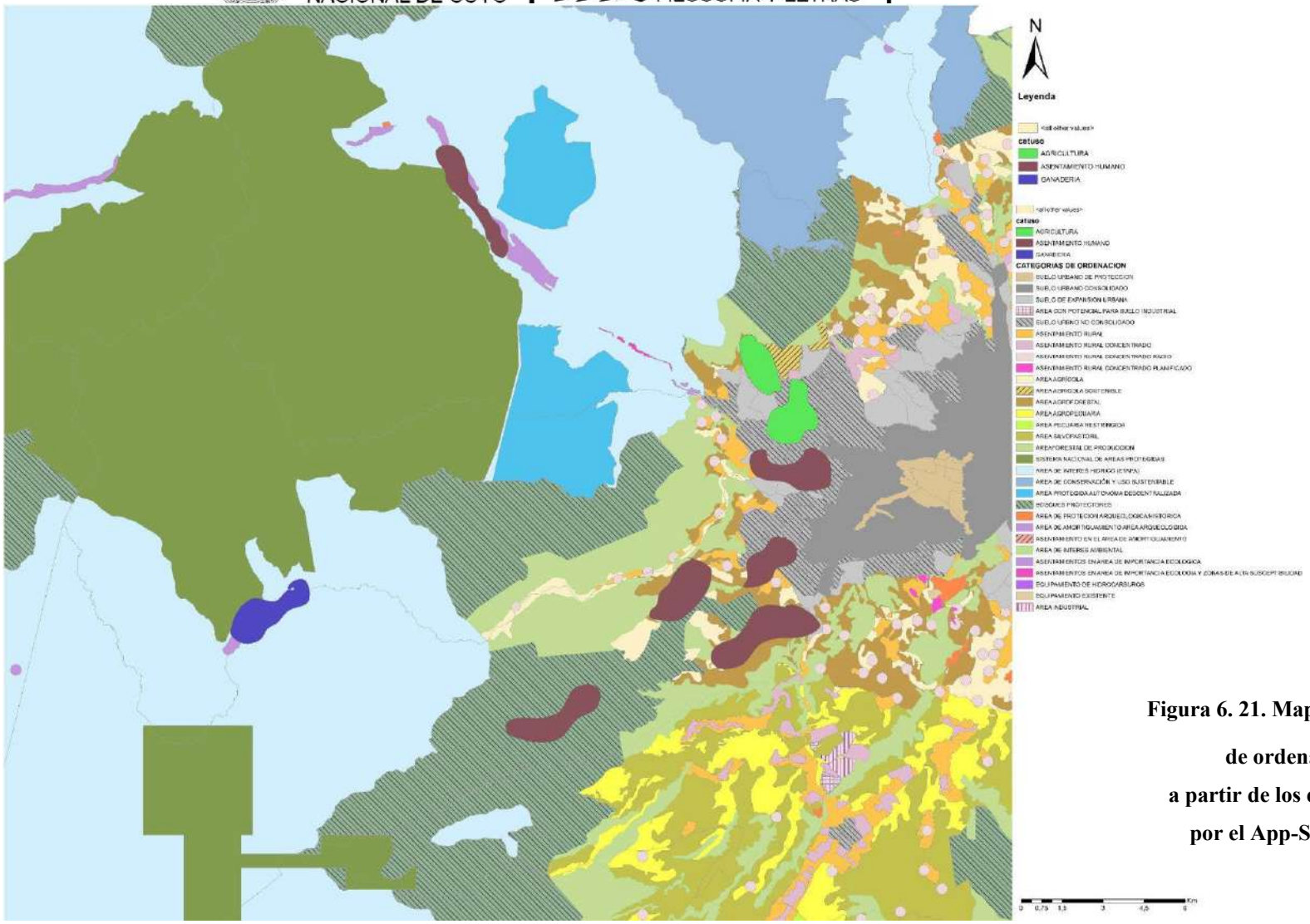

Figura 6. 21. Mapa de categorías de ordenación con zonas a partir de los datos acopiados por el App-SIGPP UCuenca

6.2.3. Comparación de las propuestas

Comparando los mapas 6.18 y 6.21 se puede evidenciar que las categorías de ordenación propuestas en el PDOT 2022 no consideran zonas que ya conllevan cierto tipo de actividades humanas como la vivienda, agricultura y ganadería, en cambio solamente se zonifica como áreas de interés hídrico y áreas protegidas en las parroquias analizadas. Que si bien es cierto de acuerdo con la vocación del territorio mayormente se presta para esta última clasificación, sin embargo, no se ha considerado la inmersión de las otras actividades en menor escala, pero que influyen en la clasificación global.

Esto ocasiona que la propuesta del plan se traduzca en grandes manchas de uso de suelo sin contar con una mayor especificidad que requiere el territorio. Es por esta razón que además de los PDOT, se deben elaborar planes de uso y gestión del suelo con una escala más pequeña para la planificación del suelo y cada parroquia debe generar su propio PDOT.

Esto hace que exista una serie de instrumentos que no siempre están articulados, por lo que el contar con información cartografía que esté actualizada y acorde a la realidad, permitiría tomar mejores decisiones y realizar una planificación del uso de suelo a mayor detalle lo que facilita la planificación de los niveles inferiores de gobierno.

Hay que mencionar también que de acuerdo con la Constitución 2008 y el COOTAD 2010, los GAD cantonales tienen la competencia de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural, entonces este nivel de gobierno debería ser el que planifique con mayor precisión el suelo urbano y rural con lo que podrá controlar de mejor manera su territorio y articularse con la planificación del nivel parroquial.

En este sentido la herramienta planteada aporta que la información cartográfica esté actualizada y presente mayor detalle de datos, siempre y cuando la población levante los mismos y que los datos sean validados por el GAD cantonal, convirtiéndose en un instrumento potente de apoyo en la planificación territorial.

6.3. Percepción de la población frente al uso del sistema y el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Para la determinación de la percepción de la población respecto al uso del SIGPP se utilizó un cuestionario para evaluar la usabilidad del proyecto. El diseño del cuestionario se puede observar en el anexo 4. En este cuestionario se utilizó una escala de Likert con un rango entre 1=Muy en desacuerdo, 2= En desacuerdo, 3=Ni en acuerdo, ni en desacuerdo, 4=De acuerdo, 5=Totalmente de acuerdo, y estuvo conformado por 14 preguntas. La encuesta fue compartida por medios digitales una vez que los encuestados probaron la aplicación. Se definió una muestra tomando en cuenta el total de la población de las tres parroquias rurales es decir 32.698 personas, con una heterogeneidad del 50%, un margen de error del 8% y un nivel de confianza del 95%, con lo que se obtuvo que se debe encuestar a 150 personas, la muestra real fue de 154.

Respecto a si la población está dispuesta a utilizar la App más a menudo, el 33,3% de los participantes dijo estar de acuerdo en utilizar más a menudo la aplicación. Aunque también es importante la cantidad de personas que dijeron estar en una posición neutral (Ver figura 6.22).

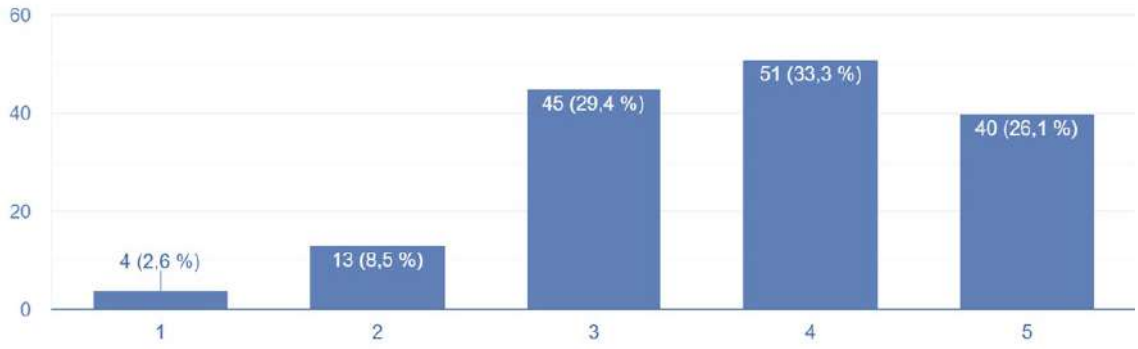

Figura 6. 22. Porcentaje de los encuestados que está dispuesto a usar la App PPGIS UCuenca más a menudo.

En cuanto que tan complicada parece la aplicación, la mayoría de los encuestados contestaron que no están ni en acuerdo, ni en desacuerdo, es decir una posición neutral, considerado como positivo para el uso de la aplicación, ya que no se muestra como complicada al ser usada (Ver figura 6.23).

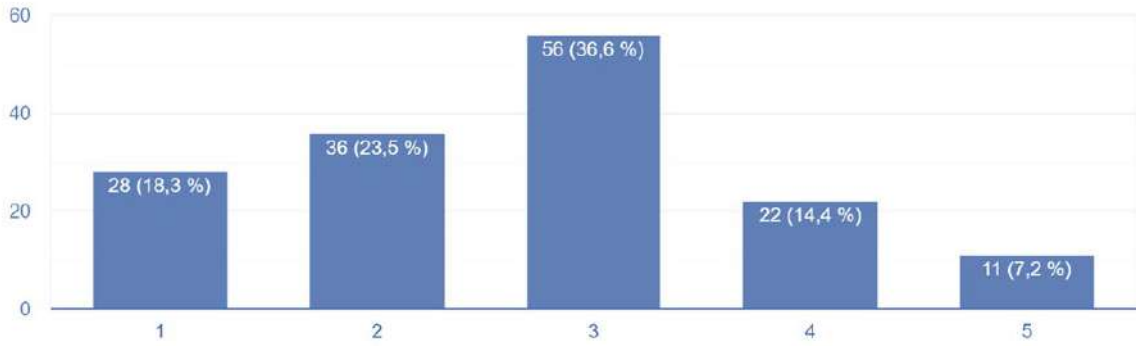

Figura 6. 23. Porcentaje de los encuestados que contestaron a cerca de la complejidad de uso de la aplicación.

Sobre si la aplicación es sencilla y fácil de usar, en porciones similares se obtuvieron los resultados 3, 4 y 5, dando como promedio que la App se puede utilizar de forma fácil (Ver figura 6.24).

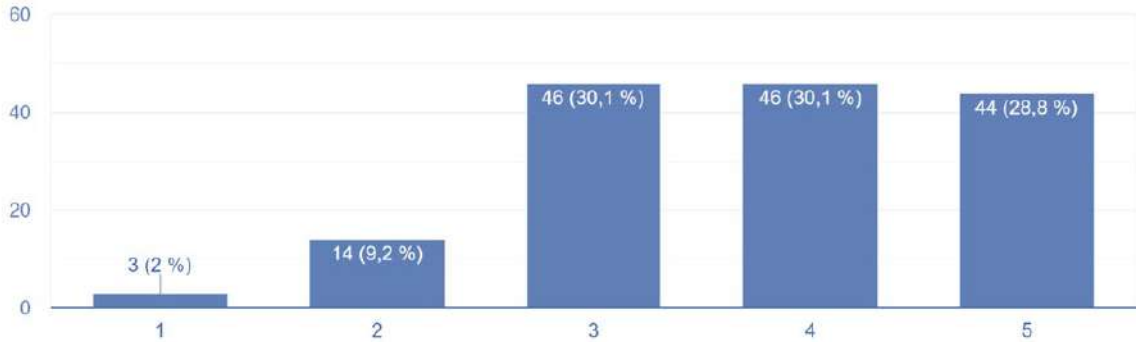

Figura 6. 24. Porcentaje de los encuestados que contestaron a cerca de la facilidad de uso de la aplicación.

En la figura 6.25 se puede observar las respuestas en cuanto a la necesidad de contar con un apoyo técnico para usar la aplicación, el mayor porcentaje (23,5%) contestó estar en desacuerdo lo que quiere decir que la población no necesita un apoyo para que pueda utilizar el PPGIS UCuenca, sin embargo, es importante considerar que un 11,8% dijo que si lo necesita.

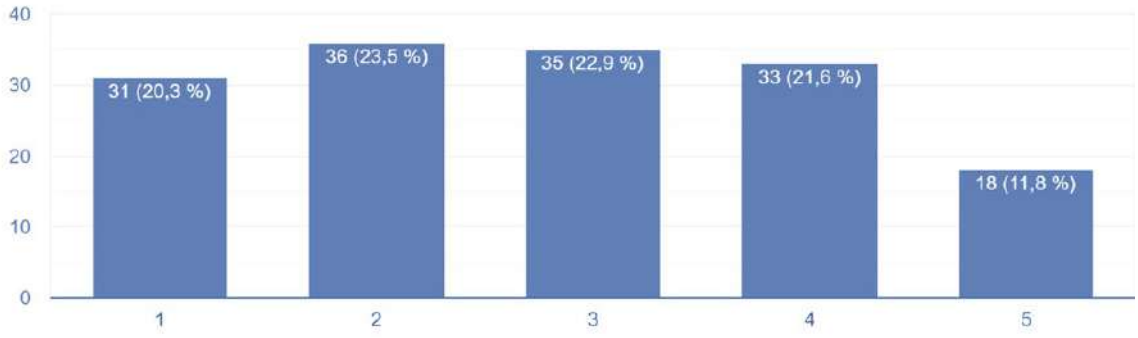

Figura 6. 25. Porcentaje de los encuestados que contestaron a cerca de necesitar un apoyo técnico para usar la App.

En cuanto al funcionamiento de la aplicación la mayor parte de la población contestó que está de acuerdo y muy de acuerdo con esta premisa, así como se observa en la figura 6.26.

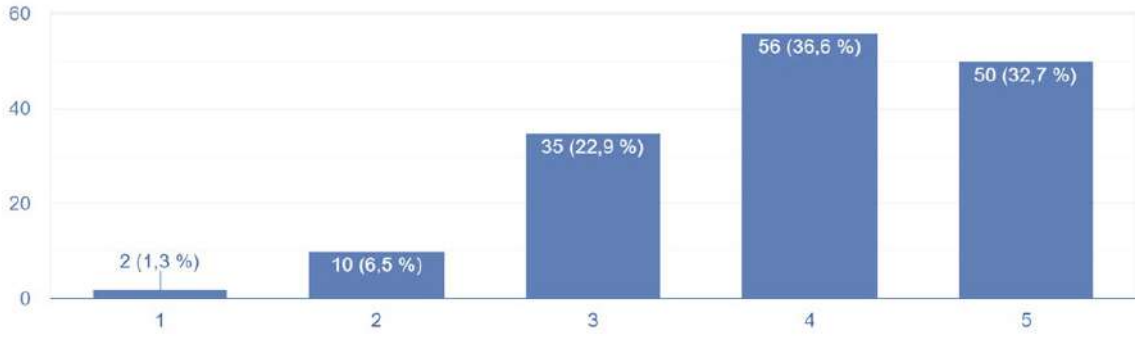

Figura 6. 26. Porcentaje de los encuestados que contestaron acerca del funcionamiento de la aplicación.

Así mismo en cuanto a las irregularidades de la aplicación, los encuestados manifestaron que no existe mayores irregularidades (Ver figura 6.27).

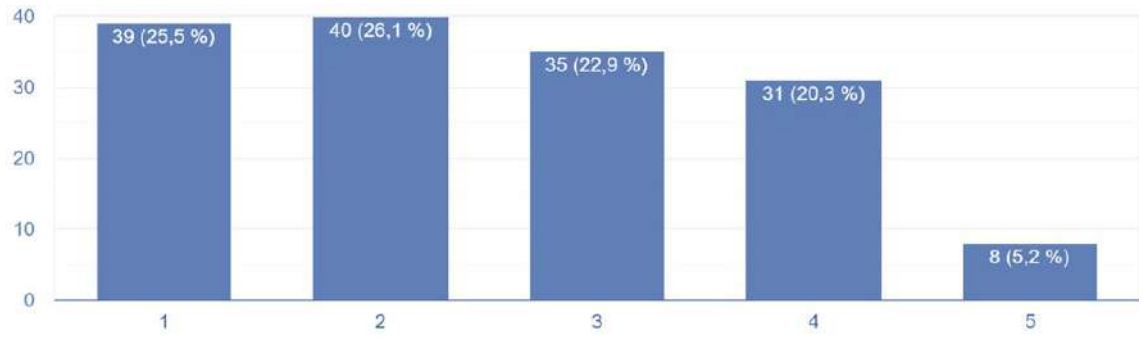

Figura 6. 27. Porcentaje de los encuestados que contestaron acerca de la existencia de irregularidades en la App.

Un 40,5% de los participantes respondieron que están de acuerdo en que la aplicación se puede aprender a usar muy rápidamente, lo que quiere decir que la App está diseñada adecuadamente para que las personas puedan aprender a usarla (Ver figura 6.28).

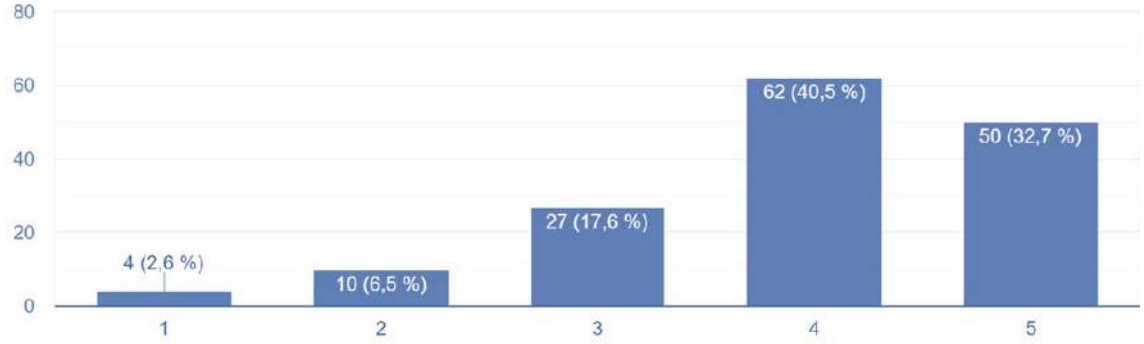

Figura 6. 28. Porcentaje de los encuestados que contestaron si la población puede aprender a usar rápidamente la App.

Sobre el tiempo que la población dedicó a utilizar la aplicación, la mayor parte dijo que no se requiere de tanto tiempo para realizar un registro o levantamiento de datos (Ver figura 6.29).

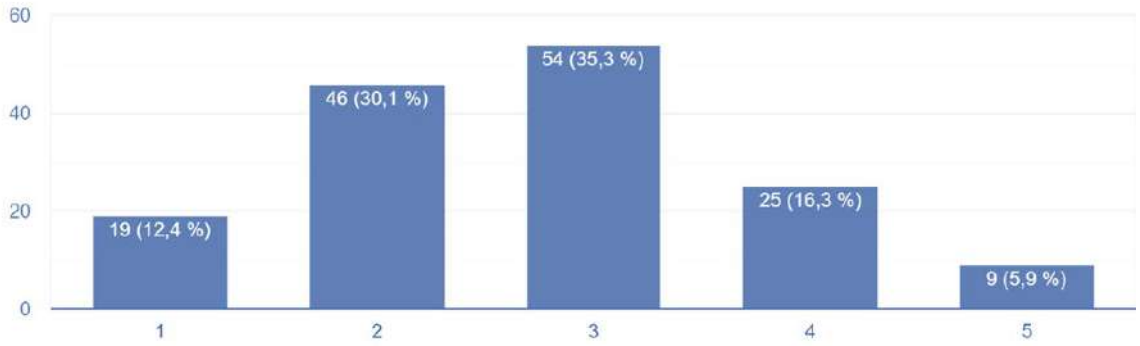

Figura 6. 29. Porcentaje de los encuestados que contestaron si se requiere de mucho tiempo para usar la aplicación.

Respecto a la seguridad al usar PPGIS UCuenca, el 84,9% de los encuestados dijeron estar de acuerdo en sentirse seguros al usarla, mientras que el 14% dice estar inseguro (Ver figura 6.30).

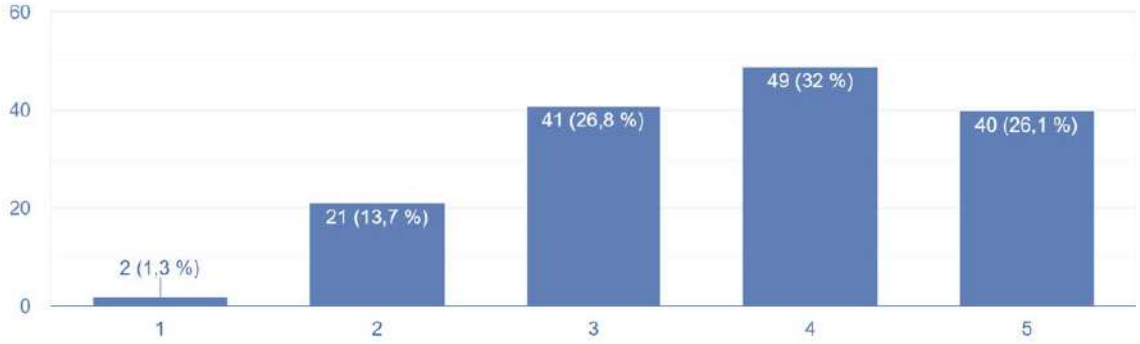

Figura 6. 30. Porcentaje de los encuestados que contestaron sí es seguro usar la App.

La población encuestada manifestó que es necesario aprender previamente sobre la temática para usar adecuadamente la aplicación, esto quiere decir nuevamente que la población no cuenta con una formación respecto a ordenamiento territorial y es por ello que presentan dudas ya que no conocen que son los ejes de planificación o que es el uso de suelo (Ver Figura 6.31).

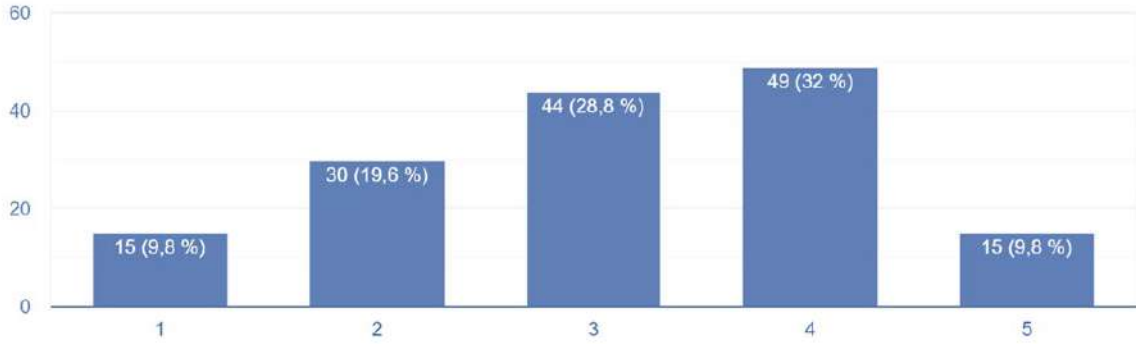

Figura 6. 31. Porcentaje de los encuestados que contestaron sobre la necesidad de aprender cosas relacionada al tema antes de usar la App.

Finalmente, los participantes manifestaron estar muy de acuerdo en que la App permitiría la participación de la población en la planificación territorial del cantón, esto da cuenta que este tipo de herramientas apoyan los procesos de participación pública (Ver figura 6.32).

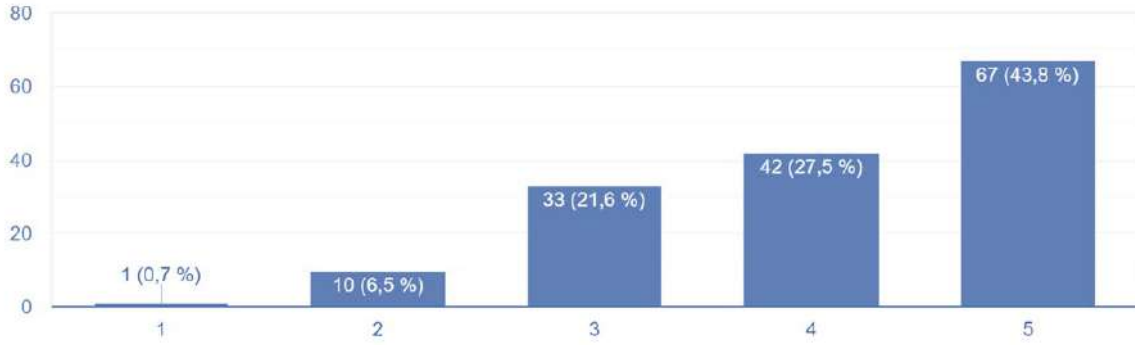

Figura 6. 32. Porcentaje de los encuestados que contestaron que la App permite la participación de la población en los procesos de planificación territorial.

6.4. Limitaciones y potencialidades del uso del SIGPP para la recolección de datos como apoyo en la conformación de mapas de uso del suelo a través de participación pública

A partir del análisis de los casos de estudio, el análisis de los procesos de participación ciudadana en la ordenación, la aplicación de la App PPGIS UCuenca y la percepción de la población sobre su uso, se ha establecido una matriz FODA para identificar las limitaciones y potencialidades del uso del SIGPP en la recolección de datos para la conformación de mapas de zonificación de usos de suelo.

Tabla 6. 2. Matriz FODA del SIGPP para la recolección de datos como apoyo en la conformación de mapas de uso del suelo a través de participación pública.

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
F1: El SIGPP permite la recolección de datos actualizados sobre el uso de suelo	O1: El avance tecnológico y el auge del uso de internet y aplicaciones móviles facilitan el uso de este tipo de herramientas	D1: La población necesita tener conocimientos básicos para usar el SIGPP	A1: Analfabetismo digital[14] 8,2% a nivel nacional (INEC, 2022)
F2: El SIGPP permite la recolección de datos respecto a los problemas y aspiraciones de la población sobre su territorio	O2: Las redes sociales permiten la difusión de la herramienta	D2: La App SIGPP permite registrar la información a través de puntos, no obstante, para ciertos registros se necesita polígonos para localizar con más precisión los datos	A2: Personas que no tienen teléfono inteligente[15] 47,8% a nivel nacional (INEC, 2022)
F3: La aplicación es de fácil uso y entendimiento	O3: La legislación nacional sobre participación ciudadana permite la implementación de este tipo de herramientas	D3: La App solo está disponible para dispositivos Android	A3: Inexistencia de programas o proyectos que incrementen el servicio de internet en zona rural
F4: La población está dispuesta a usar más a menudo la aplicación	O4: Hogares con Acceso a internet en Ecuador 60,4 % (INEC, 2022) y que está en crecimiento	D4: Permanencia de la brecha digital para ciertos estratos sociales y grupos de edad de la población	A4: Generalmente el acceso a la geoinformación es limitado y de calidad no necesariamente adecuada
F5: La App facilita la interacción entre los expertos y el ciudadano común	O5: Los GAD pueden hace uso de la herramienta de forma oficial y generalizada	D5: Las personas adultas mayores no usan frecuentemente este tipo de herramientas	
F6: La App y la relación con la IDE permite que los datos sean almacenados y que puedan ser visualizados y descargados tanto para los técnicos municipales como para el ciudadano común			
F7: La App permite que la población pueda aprender sobre el territorio y sus procesos			
F8: La herramienta permite la incorporación del conocimiento empírico de la población			
F9: La herramienta permite procesar y post procesar los datos recolectados para conformar otro tipo de mapas			
F10: La herramienta se puede actualizar, por lo que se			

[14] Se considera Analfabeta Digital a una persona de 15 a 49 años cuando cumple simultáneamente tres características: 1) No tiene celular activado 2) En los últimos 12 meses no ha utilizado computadora 3) En los últimos 12 meses no ha utilizado internet.

[15] Se refiere a la población de 5 y más años con celular activado smartphone

pueden incorporar nuevos cuestionarios tipo árbol para recolectar otro tipo de información	
F11: La participación de la ciudadanía a través del SIGPP permite la descentralización de la información, donde la misma población puede priorizar y detallar los problemas, respondiendo a las necesidades de cada sector	
F12. La App permite actualizar en tiempo real los aportes y necesidades del ciudadano	

De acuerdo con la matriz FODA, se han podido identificar las potencialidades que el SIGPP demostró tener al momento de ser aplicado para recolectar los datos. Estas potencialidades se traducen en las fortalezas y oportunidades para el desarrollo de esta herramienta.

No obstante, existen algunas debilidades que deben ser consideradas para un mejor desarrollo y aprovechamiento de la herramienta, así como algunas amenazas. Entre las debilidades más relevantes están el tipo de datos que levanta la App que solo es tipo punto y podría evolucionar a otra forma de registrar los datos. También es importante considerar que la población requiere de un conocimiento básico para que pueda usar de manera más efectiva la aplicación. Es importante considerar el acceso a internet, a un dispositivo móvil y el analfabetismo digital. En el siguiente apartado se plantean estrategias a partir de la matriz FODA y las directrices generales para el uso de los SIGPP en la Ordenación Territorial.

6.5. Directrices para el uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación en los procesos de participación pública considerando los Sistemas de Información Geográfica para la Participación Pública (SIGPP) como herramienta de apoyo

Para la generación de estrategias se ha realizado el cruce entre Fortalezas y Oportunidades, Fortalezas y Amenazas, Debilidades y Oportunidades, Debilidades y Amenazas. En cada cruce se propone al menos una estrategia con el fin de conformar las directrices generales para el uso de los SIGPP en la ordenación del territorio como herramienta para la recolección de datos como apoyo en la conformación de mapas de uso del suelo a través de participación pública. La valoración en cada cruce se ha realizado con una escala entre 0 a 5, siendo 0 el valor más bajo

que quiere decir que no existe relación en el cruce y 5 el puntaje más alto cuando existe mayor relación.

Tabla 6. 3. Valoración de la matriz FODA.

		OPORTUNIDADES					AMENAZAS			
		O1	O2	O3	O4	O5	A1	A2	A3	A4
FORTALEZAS	F1	(5)	(4)	(4)	(5)	(4)	(0)	(0)	(4)	(0)
	F2	(5)	(4)	(4)	(5)	(4)	(0)	(0)	(4)	(0)
	F3	(5)	(4)	(4)	(5)	(4)	(1)	(1)	(1)	(1)
	F4	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(5)	(0)	(0)	(0)
	F5	(3)	(3)	(3)	(3)	(5)	(5)	(0)	(3)	(0)
	F6	(0)	(0)	(0)	(0)	(5)	(0)	(0)	(0)	(5)
	F7	(2)	(2)	(2)	(2)	(4)	(0)	(0)	(0)	(0)
	F8	(0)	(0)	(0)	(0)	(5)	(0)	(0)	(0)	(5)
	F9	(0)	(0)	(0)	(0)	(5)	(0)	(0)	(0)	(5)
	F10	(0)	(0)	(0)	(0)	(5)	(0)	(0)	(0)	(5)
	F11	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(0)	(0)	(0)	(5)
	F12	(5)	(5)	(0)	(0)	(5)	(0)	(0)	(0)	(4)
DE	D1	(0)	(0)	(0)	(0)	(5)	(0)	(0)	(0)	(3)

BILIDADES	D2	(0)	(0)	(0)	(0)	(5)	(04)	(0)	(0)	(3)
	D3	(0)	(0)	(0)	(0)	(5)	(0)	(0)	(0)	(0)
	D4	(2)	(0)	(0)	(0)	(5)	(0)	(0)	(0)	(0)
	D5	(0)	(02)	(0)	(0)	(4)	(5)	(0)	(0)	(0)

Después de la valoración se puede observar en la tabla 6.3 que se deben generar en mayor medida estrategias Ofensivas, que son aquellas que buscan maximizar las fortalezas para el aprovechamiento de las oportunidades y disminución de las amenazas, así se plantean las siguientes estrategias:

- Promover el uso de la herramienta aprovechando el avance tecnológico y el internet
- Difundir a través de las redes sociales el uso de los SIGPP
- Aprovechar que la legislación nacional permite la incorporación de este tipo de tecnologías
- Fomentar el uso de los SIGPP aprovechando que la mayor parte de la población en Ecuador tiene acceso a internet
- Fomentar el uso de los SIGPP para descentralizar la información
- Expandir el uso de la IDE UCuenca para mantener actualizada la información cartográfica del gobierno local.
- Aprovechar los MOOCs desarrollados en el proyecto AV-PPGIS(Grupo IDE, 2023) para capacitar a la población respecto a los procesos de ordenación territorial
- Actualizar la App PPGIS UCuenca, de acuerdo a las necesidades detectadas

6.5.1. Directrices para el uso de los Sistemas de Información Geográfica para la Participación Pública (SIGPP) como herramienta de apoyo en el ordenamiento territorial

A partir de la identificación de las estrategias del apartado anterior, se han definido unas directrices generales para el uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación específicamente de los SIGPP para el apoyo en la Ordenación Territorial.

Simplicidad: La simplicidad del software y la interfaz de las herramientas como los SIGPP atrae un mayor nivel de uso y reduce los requisitos previos de los usuarios. Pues el contar con sistemas complejos incrementa el riesgo del desinterés de la población al encontrarse con operaciones de difícil manejo o entendimiento. Por ello es importante utilizar instrucciones claras y precisas que reemplacen a las instrucciones técnicas. El diseño de la interfaz ya sea de la página web o de la aplicación móvil debe ser de fácil uso, deben mostrar las explicaciones o tutoriales de manera clara, rápida y concisa. Así también las funciones presentadas deben ser intuitivas para los usuarios en general, si se necesita un sistema para expertos, el sistema podrá proveer un espacio en la plataforma dedicado a este grupo de la población.

Difusión: Es necesario que las herramientas tecnológicas sean presentadas a la población para que puedan ser usadas, para ello la difusión es relevante para alcanzar el éxito en la recopilación de datos y por lo tanto en la participación de la población. Las entidades colaboradoras deberán difundir las herramientas, siendo una opción el uso de las redes sociales y por otro lado la socialización de las herramientas in situ con las personas en las distintas áreas de estudio. También se pueden emplear otros recursos como distribuir códigos de respuesta rápida (QR) escaneables móviles vinculados a la herramienta en el transporte público, lugares de trabajo y en el espacio público.

Visibilidad de los datos: No solo se permite que los datos estén a disposición del público, sino que a través de su visibilizarían la población pueda aumentar la conciencia pública sobre un problema en específico o sobre un aspecto del territorio, además permite despertar el sentido de apropiación de los contribuyentes. Se pueden usar mapas interactivos para ver y buscar los resultados de envío de datos y también se pueden presentar datos estadísticos que permiten presentar de mejor forma los resultados.

Validación de los datos: No siempre los datos provistos por la población son precisos, por lo que se debe implementar ciertos métodos para validar los datos y mantener una calidad adecuada de los mismos. La validación se puede hacer de forma automática y de forma manual y dependerá del sistema propuesto y del usuario final. En ciertas ocasiones se puede realizar una validación manual para comprobar que la información es real, lo que incluiría visitas al sitio donde se levantó el dato. En el caso del SIGPP UCuenca, el requerimiento de subir una fotografía del punto levantado y la geolocalización de este, permite la verificación de la información con lo que se puede depurar los datos recolectados y concretar la validación y calidad de estos. El registro del perfil del usuario permite tener mayor confianza en la información recopilada. También es importante contar con una muestra adecuada de datos, lo que permite mejorar la representatividad

además de contar con información más precisa. Para mejorar la calidad de los datos de entrada desde el principio la solución más eficiente es capacitar a la población, por lo que los programas de educación y capacitación son útiles para que los ciudadanos comprendan mejor el propósito de la herramienta o sistema.

Capacitación y formación: De acuerdo con los datos de percepción de usabilidad de la App PPGIS UCuenca, la población manifestó que para usar de mejor manera la herramienta requería de un cono conocimiento previo, por lo que es necesario impartir capacitaciones a la población sobre el ámbito para el cual está diseñada la herramienta, esto no solo permite mejorar la usabilidad del sistema, sino que alcanza una formación integral de la población. En el proyecto "Los asistentes virtuales como aporte en los procesos de participación ciudadana de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial" del cual formó parte esta tesis complementa esta directriz a través de la generación de MOOCs dedicados a la formación ciudadana. Para más información: https://educacionvirtual.cedia.edu.ec/courses/course-v1:CEDIA+UC-BD-001+2023_T1/about

Participación igualitaria: La desigualdad en la participación se refleja principalmente en la preferencia de usuarios con mayor nivel educativo, la accesibilidad a internet o un dispositivo, por lo que se debe prestar especial atención a los grupos desfavorecidos para que puedan participar. Para resolver este problema potencial, se pueden trabajar con otras organizaciones para brindar programas de capacitación/educativos para aquellos que los necesitan y ofrecer alternativas para mejorar el acceso a internet o dispositivos. La plataforma también podría incluir otro tipo de idiomas, pensando en los diferentes grupos étnicos presentes en el país.

Seguridad de datos: Se deben implementar medidas de seguridad para proteger los datos recopilados, esto incluye el uso de contraseñas seguras, acceso restringido a la información confidencial y la encriptación de datos en el caso de ser necesario. Es importante también contar con el respaldo de los datos ante posibles ataques, fallos o pérdida de la información.

Estándares y protocolos: el sistema debe contar con estándares y protocolos claros para la recopilación de datos y procesamiento de estos, esto debe incluir la estructura de los campos, el formato de los datos, el respaldo de los datos y la sincronización de los mismos. Para superar estos posibles inconvenientes, puede basarse en los avances que ha logrado la Infraestructura de Datos Espaciales de la Universidad de Cuenca.

Integración con otros sistemas: Las herramientas deben beneficiar finalmente a las entidades locales a través de la accesibilidad a los datos recopilados, así el gobierno local puede visualizar o descargar los datos para su procesamiento o análisis interno, no obstante, es mejor que la

herramienta esté diseñada para integrarse con otros sistemas, por ejemplo, se puede integrar con el geoportal del gobierno local o con otras bases de datos para facilitar la transferencia e intercambio de datos. Como ejemplo de este tipo de integración se puede referir a la IDE UCuenca que cumple con dichas características.

Monitoreo y supervisión: El sistema debe ser monitoreado para verificar su uso, el cumplimiento con las directrices y con ello garantizar la calidad de los datos recopilados.

Actualización y mantenimiento: La tecnología avanza a pasos agigantados por lo que es necesario que las herramientas mantengan una actualización constante acoplándose a las necesidades de los usuarios. Así también, es necesario contar con un mantenimiento permanente para solucionar cualquier inconveniente que se presente a la hora de recopilar los datos. En la versión actual de la IDE UCuenca se puede verificar el uso de herramientas más actualizadas y que están puestas a disposición de los gobiernos locales.

Evaluación permanente: Es importante que las herramientas o sistemas cuenten con una evaluación por parte de los usuarios iniciales como finales, esto permitirá detectar los problemas o inconvenientes de su uso y con ello proponer mejoras. Además, permite compartir experiencias, dudas, etc en pro de un mejoramiento continuo del sistema.

Integración de la información generada por el SIGPP: Los datos acopiados por la población a través del uso de SIGPP luego de su validación se pueden integrar a la planificación del gobierno local para la identificación de necesidades en los diferentes ejes o subsistemas del territorio como es el medio físico, el económico, la vialidad y movilidad, equipamientos, etc. Debido a que la captura de datos es permanente permite que el gobierno local capte esta información y estén informados de las necesidades de la población a más de que se puede generar información cartográfica para cualquiera de los ámbitos antes mencionados así como para la planificación del uso del suelo.

CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con la estructura de la Tesis Doctoral, en este apartado se exponen las conclusiones obtenidas en cada capítulo que conforma la misma:

7.1. Conclusiones de los Antecedentes del uso de los Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública (SIGPP)

- El uso masivo de los Sistemas de Información Geográfica a partir de mediados del siglo XX facilitó y agilizó la producción de información cartográfica, lo que permitió a los planificadores contar con modelos cada vez más acercados a la realidad del territorio.

- De acuerdo con la historia, la planificación del territorio estuvo en manos de los expertos y no es hasta la década de 1970 en el que se empiezan a desarrollar las primeras demandas de participación en estos procesos. Sin embargo, hasta el momento se evidencia que la participación no ha alcanzado su máximo nivel y que muchas veces esto tiene que ver con la disponibilidad de información, pues aún se mantienen reservas ante estos procesos. Las tecnologías de la información y la comunicación jugaron un rol fundamental al permitir abrir y transparentar la planificación y ponerla a disposición del público, así se amplió el uso de SIG por entidades públicas como privadas.

- A partir de la necesidad de generar herramientas que estén disponibles para la población y que puedan ser partícipes de los asuntos públicos, por primera vez en 1996 se usa el término de Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública (SIGPP), que nacen con el espíritu de ponerse a disposición de la población como una herramienta que facilita la participación pública, así los usuarios pueden registrar desde comentarios, problemas y generar datos espaciales y no espaciales.

- Los países que cuentan con mayor desarrollo tecnológico y acceso a Internet han generado muchos más SIGPP, principalmente se encuentran ejemplos en Estados Unidos, Canadá y algunos países europeos.

- La mayoría de los sistemas se han desarrollado para atacar problemas de orden ambiental, de paisaje y planificación urbana. Existen muy pocos casos relacionados con el ordenamiento territorial.

- Los expertos mencionan que estos sistemas permiten el acceso a la información, lo que puede equipararse con el empoderamiento de la población respecto a los asuntos públicos, así los ciudadanos pueden acceder y generar datos en tiempo real, participando de la producción del conocimiento. No obstante, las falencias de los sistemas recaen en los métodos de recopilación y validación de información.

- En América Latina con el surgimiento de los portales de transparencia de los gobiernos, se ha incrementado la participación ciudadana, no obstante, pocas son las iniciativas del uso de estas nuevas tecnologías como los SIGPP.

- A partir de la pandemia, a nivel mundial los gobiernos se vieron obligados a mejorar sus formas de comunicación con la población. Así, en diferentes países se actualizaron las plataformas para realizar trámites en línea, lo que ha provocado que se ponga a disposición geoinformación en servidores, que pueden ser accedidos a través de las IDE y por lo tanto, los SIGPP.

- Los SIGPP aparecen como herramientas claves para la ordenación del territorio pues buscan que la participación ciudadana se logre de manera efectiva y pueda cubrir a toda la población intentando llegar a los grupos que han sido rezagados. También, ayudan a obtener información más apegada a la realidad del territorio y verificar si lo planteado por el equipo de técnicos esta realizado acorde a las necesidades que expresan los pobladores, de tal manera que ayudan a legitimar los procesos. La autonomía con la que permiten los SIGPP actuar a los participantes abre nuevas propuestas de acción para formar parte del desarrollo del territorio, debido a que las opiniones ya no serán limitadas a grupos socialmente representativos.

- Para garantizar que el ordenamiento territorial logre satisfacer las necesidades de manera adecuada, en el proceso debe tomarse en cuenta no solo el conocimiento formal de los expertos sino también la opinión y el saber popular de la población. Radicando aquí la importancia de impulsar la participación ciudadana como el instrumento que les permita

ejercer sus derechos. La participación deberá ser de manera libre y voluntaria sin presiones de ningún tipo, dejando de lado la manipulación hacia la gente por mantener el manejo de la información solamente para determinados grupos, de manera que se potencie el desarrollo individual y colectivo dando autonomía y empoderamiento para ser parte en la toma de decisiones.

- Para llevar a cabo una adecuada ordenación del territorio se debe mantener un equilibrio entre los intereses, aspiraciones y expectativas de la población con el entorno inmediato siempre teniendo presente la importancia de preservar el medio ambiente para así alcanzar un desarrollo sostenible.

7.2. Conclusiones del análisis de los actuales procesos de participación ciudadana en el ordenamiento territorial en Ecuador

- En el año 2008 con la instauración de la constitución, Ecuador sufre un cambio en el modelo de planificación del territorio, a partir de aquí se despliega una serie de aparatos legales y normativos que apoyan al proceso de planificación del territorio con competencias descentralizadas y otorgando la autonomía a los diferentes niveles de gobierno.

- La planificación del desarrollo de Ecuador debe garantizar el ordenamiento territorial, para lo cual los diferentes niveles de gobierno deben elaborar sus instrumentos de ordenación como son los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Esta planificación y elaboración de estos instrumentos debe ser participativa, ratificando la obligatoriedad de la participación ciudadana en la elaboración y actualización de los planes.

- Hasta el año 2011 los gobiernos de los diferentes niveles debían formular sus PDOT, este período de tiempo no fue suficiente para formular instrumentos completos y con profundidad en la propuesta, más bien los gobiernos se centraron en el diagnóstico, además, no contaban con lineamientos claros. En este sentido, los procesos de participación también se vieron atropellados y se realizaron un sinnúmero de socializaciones de los planes, que se traduce a un nivel de participación meramente informativo.

- Con la creación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, se establecen los mecanismo de participación, como Consejos ciudadanos sectoriales, consejos consultivos, Audiencias públicas, Presupuestos participativos, Asambleas ciudadanas, Silla vacía, Cabildos populares y organizaciones sociales; en cuanto a la elaboración de los planes, los GAD llevan adelante sus propias metodologías de participación y no siempre cuentan con una establecida para estos procesos, mayormente los mecanismos más utilizados son las asambleas o talleres de socialización, lo que evidencia una vez más que la participación ciudadana se traduce en espacios informativos.

- De acuerdo con la visión de los GAD de la zona 6 del país, la participación ciudadana presenta varios inconvenientes relacionados con la diversidad de opiniones, la difícil concertación entre los actores, los intereses personales, el desconocimiento y poco interés de la población. El tiempo, la distancia y la movilización son otros factores que dificultan los procesos de participación, sumado a los escasos recursos económicos y el modelo vertical de gestión del territorio.

- En el caso del cantón Cuenca, las limitaciones de la participación ciudadana no son muy diferentes del resto de cantones. Estas tienen que ver con los escasos recursos económicos que se destina para estos procesos, así como con el limitado recurso humanos capaces de llevar adelante los procesos de participación.

- Por otro lado, los actores políticos y técnicos no están relacionados y no se cuenta con una cultura de participación ciudadana, así como de un acompañamiento de otras entidades o la academia. Se evidencia también que la población no está preparada para trabajar con datos o información técnica, lo que dificulta la comunicación entre técnicos y ciudadanos.

- Los procesos participativos se encuentran desgastados, que se videncia en el desinterés de la población y genera una débil aceptación social de los planes, por lo que estos instrumentos son aprobados sin una legitimidad aceptable.

- La inexistencia de un mecanismo de evaluación de los procesos de participación por parte del ente rector de planificación del país ocasiona que los GAD realicen procesos poco sólidos, y que se realizan meramente para cumplir con las disposiciones legales.

- Las metodologías utilizadas para realizar los procesos de participación ciudadana son tan diversas y poco claras, lo que impide que los gobiernos locales no mantengan un modelo estable para llevar adelante estos procesos, a esto se suma la desarticulación entre niveles de gobierno, especialmente entre los GAD cantonales y parroquiales.

- Para los actores sociales los mecanismos de participación que promueve el GAD de Cuenca son insuficientes y coinciden que la participación llega a un nivel informativo, en donde no se toma en cuenta las necesidades y propuestas de la población.

- La mayor parte de la población del cantón Cuenca desconoce los procesos de planificación territorial y no conoce de que se tratan los planes de ordenamiento territorial con ello se evidencia la participación mínima en algo relacionado al tema, que tienen que ver con el bajo nivel de información con el que cuenta la población.

- Por otro lado, la población está consciente de que es importante el ordenamiento territorial y la participación ciudadana para la planificación del cantón, por ello muestran predisposición para el uso de nuevas herramientas tecnológicas como los SIGPP, aunque se debe superar algunos problemas sobre todo en el manejo de mapas y las brechas digitales.

7.3. Conclusiones del análisis de los SIGPP existentes a nivel internacional en el ordenamiento territorial

- El análisis de los cuatro casos de estudio demostró que los SIGPP son sistemas integrales que permiten el levantamiento de datos georreferenciados, generación de información, procesamiento de datos, visualización de los resultados, todo esto a través de métodos interactivos, donde la población es el actor fundamental del proceso.

- Los SIGPP promueven la participación ciudadana en diferentes ámbitos del territorio desde la planificación ambiental, urbana hasta la planificación territorial. Los usuarios no

solo son recolectore de información, sino que también pueden generar conocimiento y exponer sus necesidades, opiniones o puntos de vista.

- Son herramientas versátiles que se pueden adaptar a cualquier tipo de planificación y usarse en cualquiera de sus etapas con el objetivo de que los datos e información recopilados incidan en la toma de decisiones y propuestas de los instrumentos de planificación.

- Los SIGPP permiten que la comunidad se interese por la recopilación de datos y sobre todo promueven la motivación del público para contribuir en la toma de decisiones, además puede emplearse como un método de recopilación de datos primario o post-hoc.

- La brecha tecnológica es un factor limitante para la implementación de estos sistemas, pues en el caso de los países en vías de desarrollo todavía se puede encontrar zonas especialmente rurales donde no se tiene acceso a internet o la población no cuenta con un dispositivo como teléfono celular, Tablet o computadora.

- Los SIGPP deben ser creados de forma versátil y adaptable para todo tipo de usuarios como niños, adolescentes, adultos y adultos mayores. El éxito del sistema consiste en que cualquier tipo de usuario pueda manejar fácilmente la herramienta de forma natural e intuitiva.

- La seguridad y validación de los datos juegan un papel importante a la hora de implementar un SIGPP, pues esto contribuirá en la calidad de los datos y por ende a que estos puedan ser usados por la entidad pertinente.

7.4. Conclusiones del método de generación y análisis de información cartográfica a través de la participación pública como insumos para la planificación del uso del suelo

- De acuerdo con el Esquema FAO, para definir la asignación espacial de los usos del suelo es necesario la consecución de tres etapas, la evaluación de tierras, optimización de superficies y la asignación espacial de los usos de suelo. Para alcanzar una asignación de usos de suelo acordes a la realidad del territorio es necesario contar con cartografía al

menos básica, sin embargo, mientras más detallada sea la información en especial de los usos de suelo existentes, mejor será la planificación de estos.

- En Ecuador los GAD cantonales usan la Guía metodológica de las SENPLADES, que no establece una metodología para la asignación de los usos del suelo, por lo que queda abierto para cada gobierno la forma en que planifica sus usos, no obstante, gran parte de los GAD parte de la generación de las unidades estructurales, la definición de las unidades ambientales, la determinación de la capacidad de acogida y la determinación de las categorías de ordenación territorial. Además, en la actualidad los gobiernos locales deben realizar con más detalle su planificación del suelo para incorporarlos en sus Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS).

- La asignación de usos de suelo requiere de unas variables mínimas como la cobertura vegetal, las pendientes, el uso actual de suelo, y de acuerdo con lo que propone el esquema FAO las necesidades y aspiraciones de la población, variable que generalmente no es usada en este proceso. Sin embargo, el uso de los SIGPP puede apoyar en levantamiento de estos para así contar con una información detallada que permitirá una asignación de usos con mayor precisión, permitiendo a los gobiernos locales una mejor toma de decisiones para su territorio.

- Los casos de estudio de los SIGPP demostraron que las aplicaciones móviles (App) son las más usadas por la población, por lo que se seleccionó este método para la recolección de datos a través de la participación ciudadana. La aplicación se desarrolló con una arquitectura que incluye cuestionarios tipo árbol que permiten al usuario una mejor interacción. La App PPGIS UCuenca fue diseñada para el uso de tres tipos de usuarios: ciudadano, actores sociales y actores técnicos, lo que permite que los datos recolectados vengan de diversas perspectivas y además sean levantados en diferentes temáticas de acuerdo con los ejes de planificación del territorio.

- La App PPGIS UCuenca está integrada en la Infraestructura de Datos Espaciales de la Universidad de Cuenca, lo que permite que los datos sean almacenados en formato JSON, se lijen en el servidor de la IDE y que puedan ser visualizados en su geovisor, permitiendo que la población tenga acceso a los datos que levantó, así como a los datos levantados por otros usuarios. Además, la información está disponible para descargarla, con lo que

los gobiernos locales pueden realizar pos-procesamiento de datos, así como validación de estos, sirviendo como insumo para la planificación territorial.

- El método para la asignación de usos de suelo propone la incorporación de los datos provistos por la población en las categorías de ordenación, para con ello contar con una información más precisa de los usos y por ende una asignación acorde a la realidad del territorio.

7.5. Conclusiones de la puesta a prueba del instrumento para fomentar la participación ciudadana en los procesos de O.T

- La App PPGIS UCuenca, fue puesta a prueba en tres parroquias rurales del cantón Cuenca, teniendo una importante acogida por la población, que llevó a registrar alrededor de 200 puntos relacionados con el uso del suelo y 340 reportes de necesidades-problemas. Esto da cuenta que los SIGPP pueden fomentar el empoderamiento y aprendizaje de la población en el ámbito del ordenamiento territorial contribuyendo a la toma de decisiones y como método de recopilación de datos primarios y post-hoc.

- El GAD de Cuenca uso como método para la asignación de los usos del suelo la definición de las unidades estructurantes, las unidades ambientales, la clasificación del suelo en urbano y rural que permiten definir los niveles de uso que, finalmente permite la consecución de las categorías de ordenación territorial en donde se asignan los usos generales del suelo, dando como resultado que la mayor parte del territorio cantonal sea destinado a áreas de interés hídrico, áreas protegidas, bosques y al área urbana.

- La integración de los datos acopiados por la población de las tres parroquias demuestra que existen usos de suelo que no están considerados en las categorías de ordenación propuestas por el GAD Cuenca, especialmente se pudo identificar asentamientos humanos que se encuentran en las zonas de interés hídrico o bosques protectores, así también se identificaron algunas zonas agrícolas o ganaderas en el suelo de expansión urbana.

- La comparación de la propuesta del GAD Cuenca con el mapa generado con el uso de los datos recopilados por la App PPGIS UCuenca, demuestra que las categorías de

ordenación efectivamente son grandes manchas que dan una orientación general para la planificación del territorio, no obstantes el contar con datos a una escala más detallada, permitiría que la planificación de los usos del suelo se pueda realizar con una mayor precisión y detalle lo que mejoraría el proceso de planificación y la elaboración de los planes de uso y gestión del suelo. Además, se contaría con datos más actuales lo que permite la actualización de la cartografía, siempre y cuando se cuente con la validación de estos.

- La población del área de estudio que utilizó la App no tuvo mayores inconvenientes en su uso, lo que demostró que el sistema cuenta con un alto nivel de usabilidad, sin embargo, gran parte de la población manifestó que es necesario contar con conocimientos previos para un mejor uso de la aplicación. Tomando en cuenta el análisis de la percepción de la población respecto a la participación ciudadana en la elaboración de los planes, los resultaros demostraron que la población no está capacitada o desconoce sobre el ordenamiento territorial, apoyando a la premisa anterior, es decir que si la población no cuenta con un mínimo conocimiento no se puede garantizar que al usar un SIGPP pueda proveer datos de calidad.

- Si bien el SIGPP cuenta con varias fortalezas, es necesario solventar importantes debilidades como el contar con un conocimiento previo para su uso, así, es necesario ampliar los conocimientos técnicos para que los datos recogidos puedan ser analizados e incorporados en la planificación territorial de forma coherente.

- El éxito de la implementación de estas nuevas tecnologías de la información y la comunicación recae en cumplir con ciertos parámetros que tienen que ver con la simplicidad del sistema, la difusión adecuada del uso de la herramienta, la visibilidad adecuada de los datos y la validación de estos para que sean de calidad, así como la capacitación y formación de la población en general y los técnicos del gobierno local, lo que permitirá una participación igualitaria, tomando en cuenta que la mayor parte de la población del país tiene acceso a internet y un dispositivo móvil. Además, este tipo de sistemas debe contar con estándares y protocolos, monitoreo, mantenimiento y evaluación permanente sin dejar de lado la versatilidad para integrarse en otros sistemas.

7.6. Conclusiones globales

- Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se han puesto al servicio de la sociedad para facilitar el desarrollo de las actividades de la población, tanto las cotidianas como aquellas que requieren de conocimiento y procesos más especializados, lo que ha traído consigo grandes cambios en la humanidad, haciéndonos cada vez más capaces de dominar la sociedad de la información y del conocimiento. Ahora como ciudadanos no solo podemos acceder al conocimiento, sino que también podemos crearlo o ser partícipes de este proceso. Así, las NTIC facilitan nuevas formas de participación pública, lo que hace que los gobiernos sean más permeables y puedan llegar a más cantidad de población para incluirlos en la planificación de su territorio.

- Las NTIC no reemplazan a los procesos de participación, más bien se conciben como herramientas que permiten incrementar la participación pública a través de las herramientas digitales que cada vez están siendo más desarrolladas, lo que permite que la población no solo sea receptora de información, sino generadora y emisora de esta.

- La ordenación territorial y sus instrumentos son fundamentales para alcanzar un desarrollo sostenible del territorio, que no debe dejar de lado la participación pública para alcanzar una legitimidad en la toma de decisiones y por ende la consecución del futuro deseado para el territorio. Por ello es importante que estos procesos de participación superen las debilidades que actualmente enfrentan, al ser vistos por la población meramente como espacios informativos. La población necesita ser escuchada y que sus opiniones, propuesta y necesidades sean plasmadas en los instrumentos de planificación.

- Los Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública se han convertido en herramientas que proveen de acceso igualitario a la información a todos los sectores de la comunidad, transparentando la información. Empoderan a la población para proveer y generar información acorde con su experiencia y la realidad del territorio.

- Los problemas frecuentes que presentan estos sistemas están relacionados con la accesibilidad, compresibilidad y la representatividad. Si la población no puede acceder de forma fácil a estas herramientas, genera desinterés por su uso y por lo tanto por participar. Los sistemas deben mostrar mapas simples de entender para que la población

pueda hacer uso de ellos y aportar con su conocimiento. Además, es importante asegurar la participación de grupos minoritarios para garantizar que sus intereses sean tomados en cuenta, lo que mejora la representatividad de la participación pública.

- Existe un déficit de habilidades informáticas básicas y un bajo desarrollo cognitivo espacial (compresión de mapas) en algunos grupos sociales, por lo que es necesario que el diseño de los sistemas pueda ajustarse a estos diferentes niveles de habilidad, pensando en los niños, adultos mayores o analfabetos digitales.

- Los SIGPP deben ser confiables, la confianza del público en el sistema, los datos contenidos en él y el propósito del ejercicio deben estar claros para evitar la desinformación y posibles abusos del sistema.

- La apatía de la población por la participación pública se ha incrementado, los ciudadanos han dejado de creer en estos procesos, por lo que es necesario incentivar la participación de las personas lo que puede resultar en la conformación de comunidades poderosas que pueden transmitir e integrarse con los tomadores de decisiones. Aunque el desinterés de la población sea permanente, es nuestro deber tratar de que la población este educada, pues es mejor que mantener una población ignorante que deje que las políticas sean implementadas a puerta cerrada sin mayor consideración.

- Los SIGPP permiten la participación del público general en la resolución de problemas del territorio. En comparación con las técnicas tradicionales para facilitar la participación pública, cuentan con flexibilidad de tiempo y lenguaje acorde al nivel de conocimiento del usuario. En comparación con el SIG tradicional, el SIGPP es fácil de operar por su forma interactiva con el usuario. Además, el público no necesita saber que está usando un sistema de información geográfica, lo que le da al usuario mayor confianza de uso.

- Las ventajas de esta nueva tecnología han sido mencionadas anteriormente, sin embargo, la tecnología no reemplazará las tradicionales formas de la participación pública. La comunicación cara a cara no puede ser reemplazada por Internet u otro tipo de técnicas de comunicación porque es efectiva y crea un sentido de conexión personal. No obstante, la tecnología logra fortalecer estos vínculos y aumentan el interés de los participantes.

Por lo que se trata de formatos que se complementan los procesos de planificación y ordenamiento territorial con miras a incrementar la participación ciudadana.

7.6. Nuevas líneas de investigación

- Aplicación del sistema en otras situaciones de planificación y en otros territorios locales de América Latina para su validación y mejora, a fin de generar datos en contextos diversos y un análisis comparado de los mismos.
- Nuevos métodos para el procesamiento de datos recopilados por los Sistemas de Información Geográfica de Participación Pública.
- Análisis de los datos recolectados a través de SIGPP en los otros ejes de la planificación para su integración en la ordenación del territorio de los gobiernos locales
- Difusión del SIGPP por medio de internet, redes sociales y en los gobiernos locales para suscitar una mayor participación pública en el proceso de planificación.
- Publicación en la IDE UCuenca de los mapas de necesidades, problemas y de usos del suelo para hacerlos más accesibles a la población y que permita consultas online y comentarios, que podrán ser analizados a posteriori para mejorar la herramienta y el método propuesto.

Referencias Bibliográficas

Aberley, D., & Sieber, R. (2002). *About Public Participation Geographic Information Systems (PPGIS)*. http://www.ppgis.net/the-practice/about-ppgis/

Alattar, M. A., Cottrill, C., & Beecroft, M. (2021). Public participation geographic information system (PPGIS) as a method for active travel data acquisition. *Journal of Transport Geography*, *96*, 103180. https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2021.103180

AME. (2019). *PLANES DE USO Y GESTIÓN DE SUELO -PUGSHERRAMIENTAS ORIENTATIVAS PARA SU FORMULACIÓN*. https://gplanec.com/latacunga/images/PDOT/guia-planes-uso-y-gestion-del-suelo_ok.pdf

Araujo, R., & Ramón, A. (2016). *El rol de las Tecnologias de Información y Comunicación para el fomento de la participación ciudadana. 16*, 77-93.

Arias, M., & Vergara, F. (2021). Community mapping with a public participation geographic information system in informal settlements. *Geographical Research*, *59*, 268-284. https://doi.org/10. 1111/1745-5871.12458

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, *35*(4), 216-224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Arzeno, M. (2019). Orden-desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno. *Estudios Socioterritoriales*, *25*, 0-0.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, (2010). http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 25 (2011).

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentraliz…, (2013). http://es.slideshare.net/roxanasilvach/cootad-17381122

Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, T. (2008). Constitución de la República del Ecuador. *Quito-Ecuador: Registro Oficial*, *449*, 20-10.

Asamblea Nacional Constituyente. (2013). *Asamblea Nacional Constituyente*. Asamblea Nacional Constituyente. https://www.asambleanacional.gob.ec/es

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. https://www.habitatyvivienda.gob.ec/ley-organica-de-ordenamiento-territorial-uso-y-gestion-del-suelo-lootugs/

Atzmanstorfer, K., Resl, R., & Izurieta, X. (2014). The GeoCitizen-approach: Community-based spatial planning - An Ecuadorian case study. *Cartography and Geographic Information Science*, *41*(3), 248-259. https://doi.org/10.1080/15230406.2014.890546

Barndt, M. (1998). Public Participation GIS—Barriers to Implementation. *Cartography and Geographic Information Systems*, *25*(2), 105-112. https://doi.org/10.1559/152304098782594607

Beverly, J., Uto, K., Wilkes, J., & Bothwell, P. (2008). Assessing spatial attributes of forest landscape values: An Internet-based participatory mapping approach. *Canadian Journal of Forest Research*, *38*, 289-303. https://doi.org/10.1139/X07-149

Boroyshaki, S., & Malczewski, J. (2010). *ParticipatoryGIS: A Web-based Collaborative GIS and Multicriteria Decision Analysis*.

Botequilha-Leitão, A., Duarte, I. M., Silva, P. G. da, Fernandes, J., Sales, T. L. de, Quinta-Nova, L., Gómez Sal, A., & Saldaña, A. (2018). *IV Conferência Ibérica de Ecologia da Paisagem. A paisagem como modelo e infraestrutura para adaptação das sociedades às alterações globais. Livro de resumos*. Universidade do Algarve, Faculdade de Ciências e Tecnologia.

Brown, G. (2012). *Public Participation GIS (PPGIS) for Regional and Environmental Planning: Reflections on a Decade of Empirical Research* (2). *25*(2), Article 2.

Brown, G. (2013). Relationships between spatial and non-spatial preferences and place-based values in national forests. *Applied Geography*, *44*, 1-11.

Brown, G. (2017). A review of sampling effects and response bias in internet participatory mapping (PPGIS/PGIS/VGI). *Transactions in GIS*, *21*(1), 39-56.

Brown, G., & Brabyn, L. (2012). An analysis of the relationships between multiple values and physical landscapes at a regional scale using public participation GIS and landscape character classification. *Landscape and Urban Planning*, *107*(3), 317.

Brown, G., & Chin, S. Y. W. (2013). Assessing the Effectiveness of Public Participation in Neighbourhood Planning. *Planning Practice & Research*, *28*(5), Article 5. https://doi.org/10.1080/02697459.2013.820037

Brown, G., de Bie, K., & Weber, D. (2015). Identifying public land stakeholder perspectives for implementing place-based land management. *Landscape and Urban Planning*, *139*, 1-15.

Brown, G., & Donovan, S. (2014). Measuring Change in Place Values for Environmental and Natural Resource Planning Using Public Participation GIS (PPGIS): Results and Challenges for Longitudinal Research. *Society & Natural Resources*, *27*(1), Article 1. https://doi.org/10.1080/08941920.2013.840023

Brown, G., Hausner, V. H., Grodzińska-Jurczak, M., Pietrzyk-Kaszyńska, A., Olszańska, A., Peek, B., Rechciński, M., & Lægreid, E. (2015). Cross-cultural values and management preferences in protected areas of Norway and Poland. *Journal for Nature Conservation*, *28*, 89-104. https://doi.org/10.1016/j.jnc.2015.09.006

Brown, G., Helene Hausner, V., & Lægreid, E. (2015). Physical landscape associations with mapped ecosystem values with implications for spatial value transfer: An empirical study from Norway. *Ecosystem Services*, *15*, 19-34. https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2015.07.005

Brown, G., Kelly, M., & Whitall, D. (2014a). Which 'public'? Sampling effects in public participation GIS (PPGIS) and volunteered geographic information (VGI) systems for public lands management. *Journal of Environmental Planning and Management*, *57*(2), Article 2.

Brown, G., & Kyttä, M. (2014). Key issues and research priorities for public participation GIS (PPGIS): A synthesis based on empirical research. *Applied Geography*, *46*, 122-136. https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2013.11.004

Brown, G., Montag, J. M., & Lyon, K. (2012). Public Participation GIS: A Method for Identifying Ecosystem Services. *Society & Natural Resources*, *25*(7), 633-651. https://doi.org/10.1080/08941920.2011.621511

Brown, G., & Reed, P. (2009). *Public Participation GIS: A New Method for Use in National Forest Planning*. https://naldc.nal.usda.gov/download/28830/PDF

Brown, G., & Reed, P. (2012). Values Compatibility Analysis: Integrating Landscape Values and Special Places in a National Forest Planning Decision Support System. *Applied Spatial Analysis and Policy*, *5*, 4317-4332.

Brown, G., & Weber, D. (2012). Measuring change in place values using public participation GIS (PPGIS). *Applied Geography*, *34*, 316-324. https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2011.12.007

Bugs, G. (2018). Spatial data analysis and evaluation by urban planners of a PPGIS experiment performed in Porto Alegre, Brazil. *Springer International Publishing AG*, 3-18. https://doi.org/10.1007/978-3-319-95174-4_1

Bugs, G., Granell, C., Fonts, O., Huerta, J., & Painho, M. (2010). An assessment of Public Participation GIS and Web 2.0 technologies in urban planning practice in Canela, Brazil. *Cities*, *27*(3), Article 3. https://doi.org/10.1016/j.cities.2009.11.008

Calderón, F. A. C. (2015). La Participación Ciudadana y el Control Social en Ecuador. *Revista UNIANDES Episteme*, *2*(1 (Enero-Marzo)), 47-65.

Callahan, K. (2007). Citizen Participation: Models and Methods. *International Journal of Public Administration*, *30*(11), Article 11. https://doi.org/10.1080/01900690701225366

Caron, C., & Roche, S. (2009). *Organizational Facets of GIS*.

Carrera, F. A. C. (2015). La Participación Ciudadana y el Control Social en Ecuador. *UNIANDES EPISTEME*, *2*(1), Article 1.

Carver, S., Evans, A., Kingston, R., & Turton, I. (2001). Public Participation, GIS, and Cyberdemocracy: Evaluating on-Line Spatial Decision Support Systems. *Environment and Planning B: Planning and Design*, *28*(6), Article 6. https://doi.org/10.1068/b2751t

Casacuberta, D., & Gutiérrez-Rubí, A. (2010). *E-PARTICIPACIÓN: DE CÓMO LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS ESTÁN TRANSFORMANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA*. 10.

Castells, M. (2008). Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (II): Los nuevos espacios de la comunicación. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, *75*, Article 75.

Consejo de Europa. (1983). *CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO*. https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2021). *Informe de rendicion de cuentas 2021*. https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2022/03/informe_de_rendicion_de_cuentas_2021035637700164633907 1.pdf

Contreras Guzman, D. (2017). *DESAFÍOS DE LA FORMACIÓN CIUDADANA EN LA ERA DIGITAL: ESTADO DEL ARTE*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BCN.

Coronado-Zambrano, M., & Estrada-Cuzcano, A. (2022). Portales del gobierno electrónico (e-government) y participación ciudadana en América Latina: Breve análisis en tiempo de crisis.: E-GOVERNMENT PORTALS AND CITIZEN PARTICIPATION IN LATIN AMERICA: A BRIEF ANALYSIS IN TIMES OF CRISIS. *ReHuSo: Revista de Ciencias Humanísticas y Sociales*, *6*(Especial), 191-199. https://doi.org/10.33936/rehuso.v6iEspecial.4690

Costa, J. C., López, L., & Taberner, J. (2000). Epistemological pluralism, participative science and knowledge dialogue as cultural renovation methods. *Cultura y Educación*, *12*(1-2), Article 1-2. https://doi.org/10.1174/113564000753837287

CPCCS. (2022, septiembre 10). *Mecanismos de Participación*. CPCCS. https://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/promocion-de-la-participacion/mecanismos-de-participacion/

Crecente, M. R., Santé, I., Sánchez, J., Reyes, F., & Delgado, O. (2014). *INFORMACIÓN, TIG, PARTICIPACIÓN, METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS: SIXOT UNA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN*. http://www.sndu.org/ponencias/mesa3/R_Crecente-Otros.pdf

Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. (2005). *Construir sociedades de la información que atiendan a las necesidades humanas*. Revista de Estudios Sociales. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81502214

Delgado, O. (2012). La Formulación del PDOT del Cantón Cuenca. *Universidad del Azuay*, *57*, 89-108.

Delgado, O., Toledo, E., Quinde, T., & Vélez, B. (2017). PLANIFICACIÓN TERRITORIAL A TRAVÉS DE LAS CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO. CASO CANTÓN PUCARÁ, AZUAY. *Revista GEOESPACIAL*, *14*, 13-31.

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, *26*(2), 341-379.

Donoso, M., & Correa, D. (2016). Análisis crítico de la planificación urbana de la Ciudad de Cuenca. *Maskana*, *7*, 107-122. https://doi.org/10.18537/mskn.07.01.11

Dragićević, S., & Balram, S. (2004). A Web GIS collaborative framework to structure and manage distributed planning processes. *Journal of Geographical Systems*, *6*(2), 133-153. https://doi.org/10.1007/s10109-004-0130-7

EcuRed. (2018, junio 6). *Cuenca (Ecuador)—EcuRed*. Cuenca (Ecuador). https://www.ecured.cu/Cuenca_(Ecuador)

Encarnación Ordoñez, S. J., Díaz Toledo, D. A., & Armijos Campoverde, M. I. (2021). Reflexiones sobre gobierno electrónico y participación ciudadana en Ecuador. *Revista*

Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, *8*(1), 77-98. https://doi.org/10.14409/redoeda.v8i1.9562

Engen, S., Runge, C., Brown, G., Fauchald, P., Nilsen, L., & Hausner, V. (2018). Assessing local acceptance of protected area management using public participation GIS (PPGIS). *Journal for Nature Conservation*, *43*, 27-34. https://doi.org/10.1016/j.jnc.2017.12.002

Espinoza Heredia, J. S. (2018). *Planificación territorial de los gobiernos locales basada en información participativa georreferenciada para la toma de decisiones* [MasterThesis, Universidad Técnica de Ambato. Facultad de Ingeniería en Sistemas, Electrónica e Industrial. Maestría en Gerencia de Sistemas de Información]. https://repositorio.uta.edu.ec:8443/jspui/handle/123456789/29083

Estevez, E., & Janowski, T. (2014). *Entrevista con Elsa Estevez y Tomasz Janowski, Centro para la Gobernanza Electrónica de la Universidad de las Naciones Unidas; Macao, China* [Entrevista]. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZPjXt2kRXPEJ:portal.oas.org/LinkClick.aspx%3Ffileticket%3DktzdEmBLbW4%253D%26tabid%3D1729+&cd=12&hl=es&ct=clnk&gl=ec

Evans-Cowley, J., & Hollander, J. (2010). The New Generation of Public Participation: Internet-based Participation Tools. *Planning Practice & Research*, *25*(3), 397–408. https://doi.org/10.1080/02697459.2010.503432

Falco, E., Zambrano, J., & Kleinhans, R. (2019). Web-based participatory mapping in informal settlements: The slums of Caracas, Venezuela. *Habitat International*, *94*, 102038. https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2019.102038

FAO. (2014). *Ordenamiento Territorial en el Municipio: Una guía metodológica*. FAO. https://www.fao.org/publications/card/en/c/c0bd2925-130a-4152-a049-392b5b8047a2

Font, J., & Blanco, I. (2003). Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa. *Ponencia en Jornadas sobre democracia participativa, UPV*.

Ford, E. (2014). *Entrevista a Elaine Ford, Directora y fundadora de Democracia & Desarrollo Internacional (D&D Internacional), Lima, Perú* [Foro Gobierno Electrónico OEA].

Fornet, Betancourt Raúl. (2004). *CRITICA INTERCULTURAL DE LA FILOSOFÍA LATINOAMERICANA ACTUAL*. Editorial Trotta.

GAD Cuenca. (2022). PDOT PUGS 2022 | GAD Municipal de Cuenca. https://www.cuenca.gob.ec/content/pdot-pugs-2022

GAD Cuenca. (2021). *MEMORIA TÉCNICA DE ACTUALIZACIÓN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL*. http://www.cuenca.gob.ec/sites/default/files/planificacion/1_1_Diagnostico%20PDOT_PUGS_25_10_2021.pdf

GAD Cuenca. (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca*. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/0160000270001_documento%20completo_13-03-2015_10-31-46.pdf

GAD San Joaquín. (2015). *Diagnóstico de la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015*. 284.

Gagliardi, D., Schina, L., Sarcinella, M. L., Mangialardi, G., Niglia, F., & Corallo, A. (2017). Information and communication technologies and public participation: Interactive maps and value added for citizens. *Government Information Quarterly*, *34*(1), 153-166. https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.09.002

Garcia, X. (2017). *SIG para la participación pública (SIGPP) basada en plataformas de web mapping para facilitar la participación del público en la rehabilitación de paisajes fluviales urbanos*. https://dugi-doc.udg.edu/handle/10256/15696

Garcia-Benedetti, L.-M. (2022). Democracia directa. *Saber, Ciencia y Libertad en Germinación*, *15*, 93-95.

Garrison, D. R., & Cleveland-Innes, M. (2005). Facilitating Cognitive Presence in Online Learning: Interaction Is Not Enough. *American Journal of Distance Education*, *19*(3), 133–148. https://doi.org/10.1207/s15389286ajde1903_2

Ghaemi, P., Swift, J., Sister, C., Wilson, J. P., & Wolch, J. (2009). Design and implementation of a web-based platform to support interactive environmental planning. *Computers, Environment and Urban Systems*, *33*(6), 482-491. https://doi.org/10.1016/j.compenvurbsys.2009.05.002

Gómez, O. D., & Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación territorial*. Mundi-Prensa Libros.

Gronewold, R. R. (2017). *Using Human Ecology Mapping (HEM) To Explore Gender Differences in Land Use Patterns and Values in Browns Canyon National Monument (BCNM), Chaffee County, Colorado, USA*. University of Colorado Colorado Springs.

Guillen, A., Sáenz, K., Baddi, M. H., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *4*, *1*, 179-193.

Grupo IDE. (2023). *Universidad de Cuenca AV-PPGIS*. AV-PPGIS. https://ide.ucuenca.edu.ec/av-ppgis/

Hamelink, C. J., & Nations, P. D. (1997). Agenda for Development. *February*, *10*, 5-1998.

Han, S. S., & Peng, Z. (2003). Public participation GIS (PPGIS) for town council management in Singapore. *Environment and Planning B: Planning and Design*, *30*(1), Article 1. https://doi.org/10.1068/b12938

Hanein, A. (2014). *Incorporating social spatial data in sustainable management: Mapping tourism-recreational activities of locals and tourists in Hood Canal, Washington using ArcGIS.* [PhD Thesis].

Hanzl, M. (2007). Information technology as a tool for public participation in urban planning: A review of experiments and potentials. *Design Studies*, *28*(3), Article 3. https://doi.org/10.1016/j.destud.2007.02.003

Hewitt, R. J., & Macleod, C. J. (2017). What do users really need? Participatory development of decision support tools for environmental management based on outcomes. *Environments*, *4*(4), Article 4.

INEC. (2010a). *Redatam::ECLAC/CELADE - R+SP WebServer*. CENSODE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2010. http://redatam.inec.gob.ec/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl

INEC. (2010b). *Redatam::ECLAC/CELADE - R+SP WebServer*. CENSODE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2010. http://redatam.inec.gob.ec/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl

INEC. (2022). *Indicadores de TIC 2022 (Nacional)*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/tecnologias-de-la-informacion-y-comunicacion-tic/

Jankowski, P., Forss, K., Czepkiewicz, M., Saarikoski, H., & Kahila, M. (2021). Assessing impacts of PPGIS on urban land use planning: Evidence from Finland and Poland. *European Planning Studies*, 1-20. https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1882393

Kahila, M. (2008). Possibilities of Web-based softGIS Method in Revealing Residents Evaluation Knowledge of the Living Environment. *In FUTURE-Future Urban Research in Europe, The Electronic City Conference, Bratislava*, 20.

Kahila-Tani, M., Broberg, A., Kyttä, M., & Tyger, T. (2016). Let the Citizens Map—Public Participation GIS as a Planning Support System in the Helsinki Master Plan Process. *Planning Practice & Research*, *31*(2), 195-214. https://doi.org/10.1080/02697459.2015.1104203

Kahila-Tani, M., Kytta, M., & Geertman, S. (2019). Does mapping improve public participation? Exploring the pros and cons of using public participation GIS in urban planning practices.

Landscape and Urban Planning, *186*, 45-55. https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2019.02.019

Karimi, A., Brown, G., & Hockings, M. (2015). Methods and participatory approaches for identifying social-ecological hotspots. *Applied Geography*, *63*, 9-20. https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2015.06.003

Kingston, R. (2003). *Slaithwaite Public Participation GIS*. http://www.ccg.leeds.ac.uk/slaithwaite/

Kingston, R., Carver, S., Evans, A., & Turton, I. (2000). Web-based public participation geographical information systems: An aid to local environmental decision-making. *Computers, Environment and Urban Systems*, *24*(2), Article 2. https://doi.org/10.1016/S0198-9715(99)00049-6

Kivinen, S., Vartiainen, K., & Kumpula, T. (2018). People and post-mining environments: PPGIS mapping of landscape values, knowledge needs, and future perspectives in northern Finland. *Land*, *7*(4), Article 4.

Labiosa, W. B., Forney, W. M., Esnard, A.-M., Mitsova-Boneva, D., Bernknopf, R., Hearn, P., Hogan, D., Pearlstine, L., Strong, D., Gladwin, H., & Swain, E. (2013). An integrated multi-criteria scenario evaluation web tool for participatory land-use planning in urbanized areas: The Ecosystem Portfolio Model. *Environmental Modelling & Software*, *41*, 210-222. https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2012.10.012

Lane, M. B. (2005). Public Participation in Planning: An intellectual history. *Australian Geographer*, *36*(3), Article 3. https://doi.org/10.1080/00049180500325694

Lestrelin, G., Castella, J.-C., & Bourgoin, J. (2012). Territorialising Sustainable Development: The Politics of Land-use Planning in Laos. *Journal of Contemporary Asia*, *42*(4), 581-602. https://doi.org/10.1080/00472336.2012.706745

Luque, G. (2012). *Modelo de análisis del uso de internet para promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión pública (poderes Ejecutivo y Legislativo)*. *XXXI*(61), 18-36.

Macintosh, A. (2004). Characterizing e-participation in policy-making. *37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2004. Proceedings of the*, 10 pp. https://doi.org/10.1109/HICSS.2004.1265300

Maldonado Peralta, G. S., & Orellana Cuzco, D. E. (2021). *El uso de los sistemas de información geográfica de participación pública: Una propuesta para su incorporación en la planificación territorial. Caso de estudio ciudad de Cuenca*. http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/36319

Mansourian, A., Taleai, M., & Fasihi, A. (2011). A web-based spatial decision support system to enhance public participation in urban planning processes. *Journal of Spatial Science*, *56*(2), 269-282. https://doi.org/10.1080/14498596.2011.623347

Martínez, X. O. B. (2022). Gobierno Electrónico Local del Ecuador. *Espacios Públicos*, *22*(54), Article 54.

Marzouki, A., Mellouli, S., & Daniel, S. (2017). *Towards a context-based citizen participation approach: A literature review of citizen participation issues and a conceptual framework*. Part F128003 204-213. https://doi.org/10.1145/3047273.3047352

Massiris, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, *6*, Article 6.

Massiris Cabeza, Á. M. (2015). *Gestión territorial y desarrollo: Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina.* Editorial UPTC. http://repositorio.uptc.edu.co/handle/001/3880

McHugh, R., Roche, S., & Bédard, Y. (2009). Towards a SOLAP-based public participation GIS. *Journal of Environmental Management*, *90*(6), 2041-2054. https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.01.020

Mensah, J. (2019). Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review. *Cogent Social Sciences*, *5*(1), 1653531. https://doi.org/10.1080/23311886.2019.1653531

Mesalles, R. P., & Oviedo, C. L. (2011). Participación ciudadana como eje transversal en ordenamiento territorial. *Reflexiones*, *90*(1), 14.

Miguel, F. M. (2010). *La participación ciudadana en la ordenación del territorio: Posibilidades y limitaciones*. Cuadernos Geográficos. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17118691003

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial Uruguay. (2020). *¿Qué es el Ordenamiento Territorial?* Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/es-ordenamiento-territorial

Moncayo Vives, G. A. (2020). Participación ciudadana y politización institucional: Veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, *2*(11), 119-134. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n11.2020.177

Múnera, C. A. P. (2007). *La democracia delegativa*.

Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Naranjo, F. Z. (1998). *GEOGRAFÍA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO*. 12.

Nations, U. (2015). *Cumbre de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible | Naciones Unidas*. United Nations; United Nations. https://www.un.org/es/conferences/environment/newyork2015

Nyerges, T., & Patrick, M. (2007). Rethinking public participation as instant access to virtual meetings. En H. J. Miller (Ed.), *Societies and Cities in the Age of Instant Access* (Vol. 88, pp. 331-342). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/1-4020-5427-0_21

Obermeyer, N. J. (1998). The Evolution of Public Participation GIS. *Cartography and Geographic Information Systems*, *25*(2), Article 2. https://doi.org/10.1559/152304098782594599

Ortiz Lemos, A. (2014). Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador. *Revista mexicana de sociología*, *76*(4), 583-612.

Pacurucu, N. (2014). *OpenRULES como herramienta de apoyo en la planificación de usos del suelo en el Ecuador*.

Parejo Alfonso, L. (2012). La Ordenación Territorial y Urbanística y el Gobierno de la Ciudad en el Estado Territorialmente Descentralizado (Territorial and Urban Planning and the City Government in a Decentralized State). *Revista Digital de Derecho Administrativo*, *7*, Article 7.

Pauta Calle, F. (2014). *Modelo para la gestión de la ordenación territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución* (east=-78.18340599999999; north=-1.831239; name=Ecuador) [Phd, E.T.S.I. Agrónomos (UPM)]. https://oa.upm.es/33644/

Poplin, A. (2012). *Web-based PPGIS for Wilhelmsburg, Germany: An Integration of Interactive GIS-based Maps with an Online Questionnaire*. *24*(2), 14.

Prado, C. (2021). Border environmental justice PPGIS: Community-based mapping and public participation in eastern Tijuana, México. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, *18*. https://doi.org/10.3390/ijerph18031349

Puppim de Oliveira, J. A., & Fra.Paleo, U. (2016). Lost in participation: How local knowledge was overlooked in land use planning and risk governance in Tōhoku, Japan. *Land Use Policy*, *52*, 543-551. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.09.023

Quick, K. S., & Bryson, J. M. (2022). Public participation. *Handbook on Theories of Governance*. https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781800371965/9781800371965.00022.xml

Ramasubramanian, L. (2008a). *Geographic Information Science and Public Participation*. Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-540-75401-5

Rambaldi, G., Kyem, P. A. K., McCall, M., & Weiner, D. (2006). Participatory Spatial Information Management and Communication in Developing Countries. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, *25*(0), Article 0. http://ejisdc.org/Ojs2/index.php/ejisdc/article/view/237

Rao, M., Fan, G., Thomas, J., Cherian, G., Chudiwale, V., & Awawdeh, M. (2007). A web-based GIS Decision Support System for managing and planning USDA's Conservation Reserve Program (CRP). *Environmental Modelling & Software*, *22*(9), 1270-1280. https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2006.08.003

Riera Portoviejo, S. E. R. (2017). *GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CANTÓN CUENCA EN LA ÚLTIMA DÉCADA ¿INTERÉS SOCIAL O ESTRATEGIA DE LEGITIMIDAD?*

Rinner, C. (2001). Argumentation Maps: GIS-Based Discussion Support for On-Line Planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*, *28*(6), Article 6. https://doi.org/10.1068/b2748t

Ruggerio, C. A. (2021). Sustainability and sustainable development: A review of principles and definitions. *Science of The Total Environment*, *786*, 147481. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.147481

Sandoval, M. F. L. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. *São Paulo*, *19*(2), 17.

Schroeder, B. (2014). *Mapping landscape values and forest uses on the Tongass National Forest*. University of Alaska Fairbanks.

Secretaria Técnica Planifica Ecuador. (2019). *Guía para la Formulación / Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal*. https://sni.gob.ec/documents/10180/105716/GUIA-CANTONAL-FINAL-.pdf/b9c06574-7cd6-44fc-81c1-4db7c4dc6004

Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2020, octubre 30). *PDOT- Descargas*. PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL -PDYOT. https://multimedia.planificacion.gob.ec/PDOT/descargas.html

SENPLADES. (2010). *Agenda Zonal 6*. http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Agenda-zona-6.pdf

SENPLADES. (2011). *Guía para la formulación participativa de los PD y OT*. https://www.academia.edu/29851130/Gu%C3%ADa_para_la_formulaci%C3%B3n_participativa_de_los_PD_y_OT

SENPLADES. (2019). *Guías para la formulación/actualización de PDOT CANTONAL*. https://sni.gob.ec/documents/10180/105716/GUIA-CANTONAL-FINAL-.pdf/b9c06574-7cd6-44fc-81c1-4db7c4dc6004

Sheppard, E., Couclelis, H., Graham, S., Harrington, J. W., & Onsrud, H. (1999). Geographies of the information society. *International journal of geographical information science*, *13*(8), Article 8.

Shoyama, K., & Yamagata, Y. (2016). Local perception of ecosystem service bundles in the Kushiro watershed, Northern Japan – Application of a public participation GIS tool. *Ecosystem Services*, *22*, 139-149. https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2016.10.009

Sieber, R. (2006). Public Participation Geographic Information Systems: A Literature Review and Framework. *Annals of the Association of American Geographers*, *96*(3), Article 3. https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2006.00702.x

Sierra, F., & Moreno, J. (2011). Nuevas tecnologías de la información para la democracia participativa y la ciudadanía digital. La propuesta de los telecentros. En *Democracia*

Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y profundización sobre el debate actual Manual de Escuela de Políticas de Participación Local (pp. 215-234). CEDMA.

Simão, A., Densham, P. J., & (Muki) Haklay, M. (2009). Web-based GIS for collaborative planning and public participation: An application to the strategic planning of wind farm sites. *Journal of Environmental Management*, *90*(6), 2027-2040. https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2007.08.032

Taranu, J. P. (2009). *Building consensus using a collaborative spatial multi-criteria analysis system* [Master's Thesis]. University of Waterloo.

Tripathi, N., & Bhattarya, S. (2004). Integrating Indigenous Knowledge and GIS for Participatory Natural Resource Management: State of the Practice. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, *17*(0), Article 0. http://ejisdc.org/ojs2/index.php/ejisdc/article/view/105

Turkucu, A. (2008). *«DEVELOPMENT OF A CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR THE ANALYSIS AND THE CLASSIFICATION OF "PUBLIC PARTICIPATION GIS"*. 162.

Valencia, N. (2018, enero 16). *Desmontando mitos y falacias sobre la participación ciudadana en el urbanismo*. Plataforma Arquitectura. https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/886799/desmontando-mitos-y-falacias-sobre-la-participacion-ciudadana-en-el-urbanismo

Van Deventer, H. (2000). *Using geographical information systems for mapping commercial farmers' perceptions on land reform in Mpumalanga, RSA* [PhD Thesis]. Stellenbosch: Stellenbosch University.

Vivanco, L. (2013). *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*. http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/4755

Wang, X., Chen, Y., Han, Z., Yao, X., Gu, P., & Jiang, Y. (2021). Evaluation of mobile-based public participation in China's urban planning: Case study of the PinStreet platform. *Cities*, *109*, 102993. https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102993

Weber, D., & Brown, G. (2014). *Identifying and Mapping the Values of Victorian Public Lands* [PhD Thesis]. Parks Victoria.

Welp, Y. (2007). PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS EN AMÉRICA LATINA. En *Democracia directa en Latinoamérica* (1a ed). Prometeo Libros.

Wolf, I. D., Wohlfart, T., Brown, G., & Bartolomé Lasa, A. (2015). The use of public participation GIS (PPGIS) for park visitor management: A case study of mountain biking. *Tourism Management*, *51*, 112-130. https://doi.org/10.1016/j.tourman.2015.05.003

Yaakup, A., Jama'an, J., Bakar, Y. A., & Sulaiman, S. (2001). Web-based GIS for public participation in urban planning and management. *ASIA GIS*, 20-22.

Yela, R. T., Forteza Rojas, S., & Ortiz Torres, M. (2015). Desafíos de la participación ciudadana en la gestión pública en el Ecuador. *ECA Sinergia*, *6*(1), 92-100.

Zambrano, R. (2011). NUEVAS TECNOLOGÍAS Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: ¿HACIA UNA PARTICIPACIÓN MÁS INCLUSIVA? En *Tecnología y participación ciudadana en la construcciónn democrática*. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

Zeballos-Velarde, C. (2021). Participatory Geographic Information Systems for integrated risk analysis: A case of Arequipa, Peru. En J. M. Mendes, G. Kalonji, R. Jigyasu, & A. Chang-Richards (Eds.), *Strengthening Disaster Risk Governance to Manage Disaster Risk* (pp. 99-106). Elsevier. https://doi.org/10.1016/B978-0-12-818750-0.00010-6

Zoido Naranjo, F. (2000). *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio (1a. Ed.).* Editorial Ariel. http://up-rid2.up.ac.pa:8080/xmlui/handle/123456789/1820

ANEXOS

Anexo 1

GUÍA DE PREGUNTAS DIRIGIDA A TÉCNICOS

Nombres y Apellidos: ……

Institución: ……..……..**Cargo ocupacional:** …….……..

Profesión:…… **Edad:** ……..

1. ¿Cuál es la política o el modelo que el GAD ha adoptado respecto a la participación ciudadana dentro de los procesos de Ordenación Territorial?

ACTIVA	
ACCIÓN-PARTICIPACIÓN	
INFORMATIVA	
DIRECTA	
CONSULTIVA	
OTRO	

Describa su opción

_____
_____
_____
_____

2. ¿En la estructura orgánica funcional del GAD se cuenta con alguna dependencia que promueva la participación ciudadana?

DEPARTAMENTO	
COMISION	
UNIDAD	
COMITÉ	
OTRO	

Describa su opción

_____
_____
_____
_____

3. ¿Cuáles son las instancias de participación ciudadana en los procesos de ordenación territorial?

TALLERES	
ASAMBLEAS	
SOCIALIZACIONES	
FOROS	
OTRO	

Describa su opción

_____
_____
_____
_____

4. En la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial ¿hubo participación ciudadana?

Sí ☐ No ☐

¿En qué fases?

PREPARATORIA	
DIAGNOSTICO	
PROPUESTA	
EJECUCIÓN	
OTRO	

Describa su opción

_____
_____
_____
_____

¿Cómo se desarrollan los procesos participativos, quiénes y cómo participan?

_____
_____
_____

¿Qué metodologías son usadas en estos procesos?

_____
_____
_____
_____

¿Qué mecanismos son usadas en estos procesos?

CONSULTIVOS	
DELIBERATIVOS	
DE DEMOCRACIA DIRECTA	
OTRO	

Describa su opción

_____
_____
_____

5. ¿Cómo se incorpora el conocimiento local obtenido en los procesos participativos en el planeamiento?

_____
_____
_____
_____

6. ¿Cómo se elabora la propuesta para la determinación de usos de suelo (zonificaión, categorías de ordenación, otros) a nivel urbano, parroquial y cantonal? ¿Qué herramientas se utilizan en estos procesos (Sistemas de información Geográfica, Sistemas de Ayuda a la Decisión Espacial, SIG Participativos, etc)?

_____
_____
_____
_____

7. ¿Qué criterio usa el GAD para evaluar los procesos de participación ciudadana?

REPRESENTATIVIDAD	
PARTICIPACIÓN TEMPRANA DE LA POBLACIÓN	
TRANSPARENCIA	
INVOLUCRAMIENTO DE LOS AFECTADOS	
CONFORT Y CONVENIENCIA (LUGAR/HORARIOS)	

INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS PARTICIPANTES	
INFLUENCIA DE LA COMUNIDAD ENN LA TOMA DE DECISIONES	
INFLUENCIA DEL RESULTADO	
OTRO	

Describa su opción

_____
_____
_____
_____

8. De acuerdo a las metodologías que usa el GAD para los procesos de participación ciudadana dentro del Ordenamiento Territorial, ¿Qué inconvenientes se han ´podido identificar al usar los diferentes mecanismos de participación?

_____
_____
_____
_____

9. ¿Cuáles serían las ventajas de incorporar la participación de la población en los procesos de ordenación territorial?

_____
_____
_____
_____

10. ¿Cuáles son los obstáculos que impiden que la participación ciudadana sea efectiva en los procesos de planeamiento?

_____
_____
_____
_____

Anexo 2

Centro de Estudios de Innovación Institucional

UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

ENTREVISTA CUENCA

Mi nombre es…… Soy parte de un proyecto universitario de investigación quese enfoca en los mecanismos de participación ciudadana implementados en políticas de desarrollo territorial en diferentes municipios de América Latina.
El objetivo es conocer las particularidades, similitudes, diferencias y desafíos de llevar a cabo las instancias participativas en diferentes partes de la región latinoamericana, considerando que cada una tiene normativas y contextos disímiles. Por ello es que en primer lugar le voy a preguntar sobre usted y su gestión, luego voy a pedirle que me sitúe en cuestiones contextuales del Plan y por último le realizaré preguntas más específicas sobre los mecanismos participativos implementados.
Desde ya le agradezco su tiempo y le recuerdo que toda la información aquí compartida es confidencial.

SECCIÓN A: Contextualización

Sobre la persona entrevistada:
nombre: ESTEBAN ANDRES BALAREZO SARMIENTO
-¿Qué función cumple dentro de la planificación del desarrollo territorial en cuenca?
Coordinador de la actualización PDOT año 2015-2019
Hace dos semanas coordinación del PDOT 2021.

-¿Hace cuánto trabaja en esto?
Desde el 2006, Plan Estratégico de Cuenca.
Primer PDOT 2011
Actualización 2015-2019 como coordinador,
Técnico en el PDOT 2019-2021
Coordinación en el PDOT 2019-2021
Área de trabajo área ambiental
Político institucional y participación ciudadana.

-¿Ha participado de la confección de más de un plan?
Sí, 4 planes.

-¿tiene alguna profesión?
Ingeniero en Sistemas
Ambiental
Título cuarto nivel relacionado con el ambiente y calidad del aire.

Sobre la gestión
-¿Cuáles son las áreas municipales que entran en acción para la confección del plan?
Toda la corporación en su conjunto

GAD, las empresas públicas y los entes adscritos por que el plan se desarrolla en cinco ejes: social, económico, ambiental, cultural, político institucional y de participación ciudadana y asentamientos humanos (centros poblados infraestructura, movilidad y cobertura de servicios básicos)

-¿con qué otros niveles de gobierno deben articular para ello?
Entes adscritos al gobierno nacional, organismos desconcentrados (ministerios, coordincaciones y subcoordinaciones)
SENPLADES
Desde la administración pública se concibe al plan como un elemento orientador a nivel cantonal, entonces intervienen los actores públicos y privados y todos aquellos que se puedan sumar al proceso como la academia, los gremios, los colectivos, la sociedad no organizada, sociedad organizada (barrios, comunas, parroquias, federación de barrios, colectivos urbanos, ONG, frentes cívicos)

-¿mediante qué canales y/o espacios se da esa articulación?
Ahora a través de ordenanza se tienen habilitadas las mesas de concertación, son espacios de dialogo y trabajo conjunto, que permiten una planificación participativa. Son mecanismos que han sido desarrollados antes de que se cuente con la ley de participación ciudadana. Cuenca ya contaba con un modelo de trabajo de este tipo que fue heredado del Plan Estratégico de Cuenca al 2020, ahí ya se hablaba de mesas de concertación y los actores internos y externos. Al iniciar el Ordenamiento Territorial en el 2008, se vio pertinente continuar con este modelo. Luego con la aprobación del al Ley de Participación Ciudadana, cada nivel de gobierno debe contar con un sistema de participación.
en el caso del PDOT del 2011 no se contó con este sistema, sin embargo existía a al par el plan estratégico y se tomó los mecanismos de este que se usaban para monitoreo del plan, hasta que se pudo contar con el sistema.

sobre el plan
-¿sobre qué normativa o regulación se sustenta la elaboración de planes de ot cantonales?
Se parte de la Constitución 2008, el COOTAD, el COOPFP
En la actualidad de suma la Ley de Uso y Gestión del Suelo y su reglamento
Se suman algunos otros códigos y las competencias exclusivas de los GAD.
También estos reglamentos dictan cuales deben ser los contenidos mínimos del plan y con que leyes se debe trabajar, así como la articulación. Por ello se debe articular el PDOT con el Plan Nacional de Desarrollo, con la Estrategia Territorial
Además, existen otras leyes que avalan el plan y conforme se van generando se van sumando, por ejemplo, la Ley de Gestión Ambiental, la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales (definición de suelo productivo), Ley de Economía Circular, que permiten apalancar la propuesta.
También está el Código Orgánico Administrativo (COA) que permite definir los niveles de institucionalidad que necesita la administración publica
También esta la Ley de Participación Ciudadana, en el caso de Cuenca el Sistema cantonal de participación ciudadana. Para ello existe una ordenanza y el sistema que fue construido con la Universidad de Cuenca

-Puede decirme, a rasgos generales, ¿cuál es el proceso de elaboración de un PDOT?
Depende de la coyuntura a nivel político del estado central.
Para el plan del 2011 se pedía que se ejecute el plan hasta una fecha establecida, pero no se pedía nada más.

En el plan del 2015 se dividió por las fases de plan, le diagnóstico fecha límite noviembre (6 meses), primera fase diagnóstico, propuesta (3 meses), modelo de gestión. fue normado desde el ejecutivo y se establecieron los plazos

Para este periodo por la emergencia sanitaria no se definió fases, solo un período de un año en que se debía tener listo el plan, el plazo se cumple el 14 de septiembre de 2021.

-¿siempre el proceso ha seguido las mismas etapas? ¿en qué difiere cada experiencia (en los distintos planes)?
El proceso no sigue las mismas etapas, existiendo diferentes experiencias.

la experiencia más fuerte con nivel de evaluación y monitoreo fue el del periodo anterior, cuando la SENPLADES regulaba el proceso. No obstante, en el momento que dejó de ser una super secretaria, simplemente un ente adscrito, perdió todo el peso y el nivel de organización a nivel de territorio.
En la actualidad SENPLADES ya no es el protagonista y deja abierto a los GAD la construcción de los planes parecido a lo que pasó en el 2011.

-¿cuál fue el último plan cantonal de desarrollo y ordenamiento territorial que fue aprobado, promulgado e implementado?
PDOT actualización vigente 2015-2019.

SECCIÓN B: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CUENCA

Pensando en el PDOT 2018…

Diseño

-¿Por qué se incorporan instancias participativas en el plan? ¿qué normativas la regulan?

Es potestad de los alcaldes ver el nivel de trabajo que se pueda tener en la construcción del plan y depende mucho de la persona que dirige el plan.
Por ejemplo, para el Plan del 2011 hubo sesiones de trabajo y participación que involucraron a ciertos actores y con eso se elaboró el plan. Cada uno de estos organismos tenía a su haber una cantidad de personas que pertenecían a esa organización. Hubo un proceso en el que se interactuó con las organizaciones que consolidan las demandas o visiones de los ciudadanos (personas que ejercen su derecho de ciudadanía ya se en el área urbana o rural).
En el plan del 2015, al ejercer (Yo) la coordinación de participación ciudadana, lo primero que se trabajó al nivel del ejecutivo (alcalde), se propuso la planificación participativa con una serie de

espacios diferenciados metodológicamente e inclusive diferenciados en la lógica de trabajo y el local. permitió mejorar el cercamiento con los diferentes grupos y se incorporaron todos los que fueron posibles en ese lapso de tiempo.
Es importante decir, que el tema de la participación en ciertos espacios o cierta masa ciudadana se ha tergiversado. Ahora la participación es decir lo que uno quiere y si no es tomado en cuenta, entonces no sirve. Se ha desvirtuado mucho el tema y lo peor es que esto sirve para generar una masa social fuerte que cree que así mismo es que complica mucho el proceso.
La participación es recopilar ese conjunto de necesidades, pero no puntuales sino colectivas y coyunturales de un territorio, que deben ser sustentadas con una base de datos estadística y contrapuestos en una propuesta.
El proceso que se llevó (Plan 2015) entonces desde la parte técnica con todos los insumos del Censo del INEC, se sumaron las universidades, gremios y colectivos que manejaban su propia información. A esto se sumaron los regímenes dependientes que ya contaban con su propia información, tal es el caso de salud, educación, justicia, gobierno del interior, gobernación, ECU 911, MAGAP, MIPRO. Con estos últimos se trabaja la articulación de la política, mirando la realidad del área urbana y rural. Así se tiene una propuesta ideal en base a todo lo que se ha trabajado con los colectivos y también se tenía la percepción de la ciudadanía el ordenamiento territorial y el desarrollo. Así se contrastan las dos situaciones y se evalúan. Por ejemplo, el plan no resuelve lo que pasa en un barrio por temas de escala y ahí es en donde se mal entiende la participación.
la cultura de participación ciudadana no tiene un acompañamiento académico que pueda orientar una mejor participación ciudadana. Esto ha propiciado que en el Sistema Cantonal de Participación Ciudadana exista un componente que tenga que ver con formación ciudadana, política, formación en temas de gobernabilidad y gobernanza. Esto es fundamental para la participación, de lo contrario se tienen esos problemas.

En el plan del 2015 también se enfatizó, basado en la Constitución, que el Plan debe promulgar el bien común y no el bien individual. Con esto aparecieron ciertos retractores, sobre todo aquellos vinculados con la tenencia de la tierra y de las actividades que no son adecuadas en un territorio.
Así se llevo a cabo el plan en las tres fases, la presentación, trabajo conjunto y la devolución y validación. En este tercer momento se definía que aspectos se tomarán en cuenta y que otros no con su respectiva explicación pública.

-¿cuáles son los mecanismos participativos que se incluyen en el plan?
Para el Plan 2015
Talleres de construcción participativa
Reuniones de articulación
espacios de dialogo como mesas de trabajo conjunta
Trabajo técnico académico y ONG (como SENDAS que tiene información puntual y un trabajo en territorio amplio, datos solidos) que generan propuestas.
Espacios de trabajo tecno político con los directivos de barrios y de Juntas Parroquiales.
Casa abierta, a la que se invitaba a cualquier tipo de población sin la necesidad de pertenecer a una organización. Aquí la gente contaba como mira al cantón y se lo retroalimentaba.

Plan 2019
Arrancó bajo el mismo lineamiento, lo que freno el proceso fueron los estados de excepción y limitación de aforos.

Otro obstáculo fue el paro nacional de octubre del 2019 y no se puedo acabar el proceso de participación, se avanzó un tercio de lo que se había planificado.
Se realizaron reuniones más puntuales por grupos temáticos.
En el plan del 2011 existieron reuniones más heterogéneas.
Con la pandemia tomo fuerza las reuniones virtuales y el municipio tomó esto como una nueva realidad, que permitió tener sesiones de trabajo interesantes, con mayor flexibilidad en tiempo y espacio, siendo una innovación.

-¿en qué etapas se participa?
Participación en la propuesta con más fuerza.
En el diagnóstico solo se recepto información y se tomó los datos que las diferentes entidades disponen.
Hay que hacer diferencia entre dato real y percepción ciudadana, con ello es necesario contrastar los dos escenarios.

-¿En qué consisten esos mecanismos?
Dentro del Plan se concibe el modelo de gestión que estructura o diagrama como debe funcionar el ente gestor. Lo ideal es que este ente gestor tenga reglamento de funcionamiento para sacar el mejor provecho posible.

Este mecanismo ya funcionaba hace 15 años, con la Ley de Participación Ciudadana y al dar de baja el proceso anterior hubo un retroceso.
Por ejemplo, el Concejo de Participación Ciudadana ahora esta conformado por 11 delgados, de los cuales 7 del son del GAD.
El Concejo de Participación Ciudadana de hace 15 años tenía 17 delegados, de los cuales el alcalde era el único del municipio. El resto de técnicos, asesores, formaban parte del alcalde, pero no tenían voto dirimente.

-En algunos municipios de los que estudiamos se utilizan diferentes técnicas para organizar la dinámica del (por ejemplo, utilización de encuestas o mapeos colectivos), mecanismo ¿en cuenca se realiza esto? de ser así ¿qué dinámicas utilizan en cada mecanismo?
Se tiene un mapeo de actores medido por fuerzas políticas y fuerzas de incidencia, así como en temas de liderazgo.
Para trabajo en campo la metodología varia. Por ejemplo, para la universidad se tenía mapas a detalle con lenguaje muy técnico.
Para las comunidades, juntas parroquiales y barrios, se trabajó con mapas parlantes, tarjetas, árboles de problemas en diversas fases y luego se realizaban las plenarias conjuntas.
Para la entidades del Estado, se trabajaba más con cifra y datos, además de la articulación y matrices técnicas de trabajo conjunto de articulación y presupuesto.

-¿Se documenta la instancia? ¿de qué manera?
Mapeo de actores consta en el PDOT un apartado que trata solo este tema.
En el plan del 2011 no existió más que unas memorias técnicas de los encuentros.
Para le Plan del 2015, se uso otra lógica aprendida de la academia para trabajar en territorio. Todos esos encuentros están sustentados en una memoria de participación ciudadana, que tiene alrededor de unas 400 hojas, en las que se abarcan la metodologia, actores, grupos focales, matrices de acuerdo.

En la actualidad se cuenta con una memoria de participación.

-¿Cómo es la convocatoria a cada instancia?
Ahora a través de la dirección de planificación, de la secretaria de Planeamiento y de la Dirección de descentralización, participación ciudadana y gobernanza. Esta última trabaja con las juntas parroquiales, comunidades, siendo estos niveles de participación la base de la pirámide de la participación ciudadana. Sobre esta base se tiene el resto de actores. El municipio maneja las reuniones que se tienen con los regímenes dependientes, la corporación municipal y cuando es a nivel de ministerios las convocatorias se realizan desde la alcaldía.

En la actualidad a la población en general se convoca por medio de boletines de prensa, redes sociales, medios de comunicación, pautas ariales, ruedas de prensa, entrevista en los medios.

-¿Cómo se selecciona a quienes participarán?
El único mecanismo de selección es cuando se va a trabajar temas puntuales o coyunturales. Por ejemplo, si se va a trabajar el tema de economía popular y solidaria, se convoca al ente del estado que maneja estos temas. Entonces aquí si es una convocatoria selectiva por alineación, articulación y corresponsabilidad, es una selección más especializada. En los otros casos se convoca a todos los actores que tengan injerencia en el tema, no se restringe la participación.

-¿Se realizan difusiones para el público en general? ¿de qué forma?
Boletines de prensa, redes sociales, medios de comunicación, pautas ariales, ruedas de prensa, entrevista en los medios.

-¿La convocatoria está regulada por alguna normativa?
No existe esta particularidad.

-¿Se busca estrategias para promover la participación de colectivos vulnerabilizados, usualmente apartados de la toma de decisiones públicas?
A nivel de Cuenca se encuentra el Concejo cantonal de protección de derechos y los Concejos Consultivos, que encargan de lo sectores vulnerables.
En la actualización del plan se trabajó con 10 colectivos.

-¿Buscan convocar a las mismas personas en diferentes instancias?, ¿y en la confección de los diferentes planes a lo largo del tiempo?; ¿por qué?
Varia no son las mismas personas, los actores y la realidad cambian.
en el 2015 hubo participación de muchos más colectivos, como los de bicicletas y con diferentes dirigentes.
En la actualidad ya no existen los mismos colectivos y representantes. La emergencia sanitaria modificó las cosas, propendiendo a cambios de colectivos. Algunos funcionaban con recursos del BID o de la ONU y se terminaron dichos recursos.

Algunos invitados si van de cajón, como por ejemplo ciertas ONG como SENDAS, el cabildo de mujeres.
También existen nuevos colectivos y que se incorporan al proceso.

IMPLEMENTACIÓN

-¿Qué recursos del cantón se ponen en juego a la hora de organizar las instancias participativas?
De manera presupuestaria, cada dirección tiene su presupuesto.
El presupuesto del PDOT que tiene destinado una cantidad para estas actividades.
En la actualidad es mucho más difícil que hace 10 años atrás, la contraloría evita que se realicen eventos en sitios que no sean parte de la institución y que no se brinden refrigerios, siendo esto un limitante.
No obstante para temas comunicacionales como baners, afiches, impresiones, documentos gráficos, cada dirección tiene sus recursos. Se generan elementos disponibles para la población, de manera que puedan realizar una veeduría social parte de los lineamientos del PDOT.

-¿Qué áreas están involucradas en el diseño, puesta en práctica y análisis de las instancias?
Las empresas públicas tienen su propia dinámica, cuentan con su área social y su responsabilidad social empresarial.
Dentro del GAD existen cuatro instancias muy fuertes de trabajo: desarrollo social, dirección de descentralización, dirección de planificación y la dirección de género.

-¿Existe articulación entre esas áreas? ¿cómo es esa experiencia?
La articulación se hace a la fuerza. la
cada dependencia hacia lo que mejor le parecía.
En el caso de descentralización y presupuestos participativos los ejes de trabajo son los del PDOT.
En desarrollo social es igual, las acciones que se realizan en las diferentes casas (Violeta, del Migrante, Proyecto Vida) que se manejan están articuladas a la arista social del PDOT.
En el caso de la dirección de género y temas de la mujer, tiene un componente exclusivo en el Plan, como por ejemplo el Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) se articula directamente al plan, se articula en la política macro y desarrolla incidencia más directa en el territorio. Lo mismo sucede con el plan de movilidad y el plan de uso y gestión del suelo.

-Pensando desde el punto de vista de la administración pública, ¿cuáles son las dificultades que puede identificar en cuanto a la puesta en práctica de los mecanismos de participación ciudadana?
Desconocimiento de la ley y de cómo ser parte del proceso, los mecanismos avalados por la ley. Es por esta razón que el Sistema de participación ciudadana también mira la formación ciudadana como un aspecto importante y ha generado hasta mallas curriculares para generar procesos certificados de aprendizaje.

-¿Existe alguna normativa de acceso a la información relacionada con la participación pública en los planes de ot?
Se maneja la LOTAI, que garantiza el acceso a la información. Sin embargo, esta ley dice que no toda la información es pública y que existe información de carácter reservado.

Dentro del GAD de Cuenca existe la Jefatura de transparencia, está ligada directamente al tema de veeduría social y transparencia y acceso a la información que se llama gobierno abierto.
Como política se ha generado el Open data. El plan del 2014 y para este año, una vez aprobado el plan se libera toda la información, inclusive hasta archivos de trabajo como shapes.

- ¿Se busca informar a la ciudadanía de la temática antes de la instancia?
Generalmente se realizan por los sistemas, se realiza los talleres ampliados se dice que se va a trabajar en los sistemas. En un mismo espacio se tiene varios actores y luego se los dividen por temática.

-¿Qué información se entrega en el desarrollo de la instancia?
se les presenta el total de la información trabajada, para ello se tiene una información más digerible y resumida para orientar el proceso de dialogo y lo que se ha hecho es tener el compromiso una ves que se apruebe el plan se entrega un ejemplar del plan.
Ene l plan anterior se contó con 5000 ejemplares impresos y otros digitales que se entregaron a la población.

-Le parece que los datos con la que la ciudanía cuenta ¿son suficientes para garantizar una participación informada?
algunos si, se diría que en la mayor parte de los casos si. Pero existen desfases por ejemplo para el año 2020 s debía contar con el nuevo censo, pero debido a la emergencia sanitaria no se ha podido concretar el mismo. Lo que se ha hecho es hacer ciertas proyecciones, no obstante, no es un dato tan real.
Otro problema es que no toda la población está preparada para trabajar con datos, si usamos términos como cobertura, porcentaje de aprovechamiento del suelo la población no entiende, entonces el dato no es el limitante, hay que cambiar la lógica de entregar los datos.

-¿Qué opina que habría que hacer o reforzar para promover una participación más consciente de la temática de desarrollo y ordenamiento territorial?
Formación ciudadana debe ser una prioridad, así podemos saber a que va ir orientada la participación y el nivel al que se está dirigiendo.

-La persona que participó ¿recibe alguna devolución luego de la instancia? ¿de qué forma?
Si, en los talleres y a través de medio impreso, digital y portal web de la corporación municipal.

-¿qué actores sociales participaron en el diseño del PDOT de 2015-2018? ¿continuaron participando en otras etapas?¿la participación se da de forma sectorizada o individual?
Grupos de atención prioritaria: mujeres, diversidades sexuales, diversidades étnicas, diversidades culturales, niñas, niños, adolescentes, adultos mayores; todos estos en espacios diferenciados.
Concejo Consultivo de la Niñez y la Adolescencia (CONA), Concejo
Cantonal de Protección de Derechos, consejos consultivos.
Entidades régimen dependiente, instancias del gobierno central desconcentrado
Federaciones de barrios
Juntas parroquiales
Concejo provincial
Gobernación
Ministerio del Interior y ECU 911
Ministerio de Economía
Planifica Ecuador
Empresa inmobiliaria del Estado
Sociedad no organizada nativa o no nativa del cantón.
Colectivos bicicletas, afrodescendientes.

Gremios de artesanos, periodistas, operadores turñistiocs, emprendedores
Academia, 4 universidades del cantón.
ONG: SENDAS, GAMA HUAPONI, etc.
Cabildo de mujeres y Cabildo por el agua.
En el plan del 2014 se participó en todas las etapas, por temáticas de manera diferenciada.

-¿Se llevó algún tipo de registro de las personas que participan en distintas instancias?
Sí, registro escrito y fotográfico.

-¿Qué sectores tienen más recurrencia en la participación?
Todos, depende del tema de convocatoria.

-¿Se buscó asegurar la participación de algunos sectores en particular? ¿por qué?
En el plan del 2014, se buscó priorizar los sectores históricamente excluidos, los grupos de atención vulnerable: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores.
Concejos Consultivos y Concejo de participación de derechos
Diversidades sexuales como colectivos LGTBI.

-¿hay alguna normativa o estrategia de inclusión para dar conseguir más diversidad de perfiles y opiniones?
Estrategias que saca cada coordinador y direcciones. Depende de as personas que están al frente y que se arriesga a llegar a la población.

EVALUACIÓN

-¿En qué etapas se implementó la participación? ¿hubo participación durante la etapa de implementación de la política? ¿cómo se instrumentó?
La política pública se instrumenta a través del presupuesto y los proyectos. Este fue uno de los mecanismos empleados para el monitoreo y evaluación. Por ley SENPLADES realiza el monitoreo y el Concejo de planificación que miden el avance del plan, además la autoridad de turno a quién se le reporta.
No hubo un proceso de veeduría social y esto tiene que ver porque el ente gestor no consideró.

Se realiza una evaluación anual desde 2013, se evalúa lo que se comprometió y si se ha hecho o no.

Este año se ha conversado para cambiar la particularidad y que sea el plan el que obligue arealizar estrategias para impacto de cambio.

-¿Se previó alguna instancia pública para realizar la evaluación de resultados?
Se han previsto, pero no se han aplicado. Lo que se ha hecho es la transparencia de la información, se sube la evaluación del plan de cada año.
La participación ya no es proactiva en el momento de evaluar o monitorear.

-De acuerdo a su opinión, ¿cuál de los siguientes tipos de participación se implementó en cuenca: propositiva, de control o de validación de la política pública?
Ambos, porque la una era para proponer varias cosas que nacen de una necesidad social para que sea una política publica y no una política impuesta.

-¿En qué momentos la ciudadanía tuvo la posibilidad de formular propuestas propias originales?
En la fase de propuesta, con las líneas de acción. Con las partes se llega a definir e inclusive redactar como va a quedar la política.

-¿En qué momento la ciudadanía tuvo la posibilidad de realizar observaciones sobre las propuestas municipales?
En los talleres, en dos momentos, donde se mostró la propuesta (en los encuentros de concertación) y también en la devolución en donde se dice que no se va a poder realizar y también surgen ciertos aspectos que fueron olvidados.

-¿Cómo fueron integrados los resultados de la participación al plan?
En los momentos de devolución.

-¿Cómo se dio el proceso de selección de propuestas u observaciones realizadas por la ciudadanía?
Proceso interno y técnico, la administración pública trata de ver hasta dónde puede llegar.
La viabilidad técnica y económica es otro factor, que se relacionan no solo con el municipio sino también con los entes del ejecutivo. Por ejemplo, una política social, el GAD no tiene la competencia, tiene unas direcciones que hace las veces del MIES, pero la política es del MIES; solo se encamina los esfuerzos.

-¿Con qué criterios se desestimaron o se incorporaron los planteos resultantes de las instancias participativas?
Viabilidad técnica y económica

-¿Existió algún mecanismo de evaluación de la instancia participativa en sí?
No existe a nival nacional, ni de la misma SENPLADES, se deja abierto a cada municipio por lo que depende de quién dirige el plan.
Hay directrices, pero no una metodología como tal.

-¿Se solicitó devoluciones u observaciones a quienes formaron parte de ella?
Sí, en la propuesta y devolución
-¿por qué cree que la ciudadanía participa o continúa participando?
La ciudadanía se ha empoderamiento de los procesos. Mucho antes de existir la ley ya había participación ciudadana. Esto empieza sobre todo en la administración del Arq. Fernando Cordero cuando de implementan los presupuestos participativos rurales.

-¿Por qué cree que la ciudadanía no participa o deja de participar?
Porque sus expectativas no se cumplen y por ello es importante diferenciar los niveles de planificación.

-¿Quiere dejarnos alguna reflexión respecto a los procesos de participación ciudadana en las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial?

Primero debería haber un proceso desde el ente central para comunicar que es lo que se debe hacer en cada una de las planificaciones y eso ser replicado en los diferentes niveles de gobierno

la academia también debe vincularse con carreras cortas o formaciones que tenga que ver con temas de participación, ya que el desconocimiento muy grande y se desvirtúa el tema de la participación.

El Concejo de participación ciudadana y control social, también debería dar procesos de capacitación y una metodología.

Por ejemplo, en Cuenca, todos quieren cosas, pero no todos ceden. Con los procesos de participación se han parado obras, y está bien cuando están en contraposición, pero en temas de ciudad donde si se necesita ya no es lo mejor para el cantón.

Esta particularidad debe ser tomada en consideración desde diferentes frentes, desde el Estado como ente rector y desde la academia como formadores.

MUCHAS GRACIAS POR SU TIEMPO.

Anexo 3

Guías de pautas entrevista a Actores Políticos y Técnicos

Núcleos temáticos:

Origen de la demanda

1. ¿Cuál fue la situación/problema que dio origen a la demanda?
2. ¿Cree que surge la demanda de participación ¿desde la sociedad o desde el Estado?

Escala

3. ¿El problema a partir del cual se inicia el proceso participativo tuvo su origen a escala barrial/municipal/distrital/regional/provincial/nacional?
   desde el hogar
4. ¿Cuál es la instancia gubernamental desde la que se dio respuesta a la demanda participativa? (preguntar en cada caso por división político administrativa en la cual se desarrolla la instancia participativa).

Capacidades estatales

5. ¿Cuáles son los recursos preponderantes (financieros, temporales, infraestructura, normativos) asignados a las oficinas encargadas de diseñar, implementar y evaluar la política? [Se puede revisar fuentes secundarias (por ej. Presupuesto) Y también consultar].
6. ¿Han variado los recursos asignados a las mismas a lo largo del proceso participativo? ¿De qué manera? Y sabe ¿a qué se debió dicha variación?
7. ¿Cuáles son las características de los recursos humanos encargados del proceso? (% de cargos políticos y % cargos de administrativos, % personal de planta vs % personal contratado).
8. ¿Cuál es la formación del personal y su vinculación con las funciones específicas para el desarrollo del proceso participativo objeto de estudio?
   Equipo técnico formación mínima de tercer nivel
9. ¿Existen capacitaciones destinadas al personal de estas oficinas estatales orientadas al Desarrollo de los procesos participativos?
10. ¿Existen equipos técnicos conformados por personal técnico-burocrático? En caso de responder de forma negativa ¿se contrataron equipos externos?
11. ¿Existen instancias de vinculación entre el personal político y el administrativo-Burocrático en relación al proceso que se está analizando?
12. ¿Quiénes considera que lideran el proceso participativo? ¿El equipo técnico o la instancia política?
    El equipo técnico

Coordinación del proceso participativo

13. ¿Se realizó un análisis político estratégico del territorio, (mapeo de) actores, conflictos y demandas? [si respondió que SI: A partir del análisis político realizado ¿se definió una estrategia de participación?
14. ¿Se validó la viabilidad política, técnica y presupuestaria de la estrategia?
15. ¿Cuáles son las áreas administrativas involucradas en el proceso? ¿Qué relación existe entre las mismas? (mismo nivel jerárquico, de subordinación).
16. ¿Existen relaciones de coordinación entre estas áreas? ¿Cuáles?

17. ¿Los actores políticos responsables de la instancia participativa mostraron compromiso/apoyo del proceso?
18. ¿Cuál cree que es el grado de aceptación social del proceso participativo?

19. ¿Cuán conforme está con las técnicas utilizadas para instrumentar la participación ciudadana en dicho proceso? ¿Quedaron aprendizajes o lecciones aprendidas a partir de la experiencia?

Participantes

20. ¿Cuán diversa cree que ha sido la participación desde el origen del proceso?
21. ¿Considera que la implementación del proceso tuvo un alcance significativo? ¿entiende que logró representar a la población objeto de la demanda/problema?
22. ¿Cree que algún/os actor/es que forman parte de la problemática que dio origen al proceso participativo fue/ron excluido/s del mismo? ¿Cuál/es?
23. ¿Sabe si se capacitó a los participantes para el proceso?
24. ¿Considera que los participantes han aprendido sobre cómo funcionan los procesos participativos? ¿Sobre qué cosas en particular? (adecuarse al formato sugerido, entender la dinámica propuesta, presentar propuestas, etc.)

Método

25. ¿Cuál es el tipo de participación del proceso? (informativo, consultivo, decisorio, de cogestión). ¿Considera que se podría haber otorgado otro tipo de participación?
26. ¿Qué mecanismos se utilizaron en el proceso de implementación de la instancia participativa? (Audiencia, consulta, referéndum, etc.) ¿fue presencial, virtual o híbrida?
27. ¿Recuerda qué técnicas se utilizaron para conocer la opinión de los participantes? (grupos focales, mesa de diálogo, consulta de expertos, talleres, encuesta, registros etc.)

talleres, grupos focales, expertos sobre todo en temas de protección, mesas de concertación

28. ¿El proceso previó la posibilidad de que quienes participen puedan hacer propuestas?

29. ¿Cree que fueron efectivos los canales de información y de difusión durante el proceso? ¿considera que fue clara dicha información? Asimismo, ¿entiende que fue útil la información brindada por el organismo de gobierno para que la ciudadanía pueda participar?
30. ¿Cuán accesible fue tener información respecto del proceso?
31. ¿Cree que fue plural la información producida? ¿Se les permitió a los participantes expresar sus ideas? ¿de qué forma?
32. ¿Surgieron nuevos puntos de vista e ideas después de la deliberación?
33. ¿El proceso tiene prevista una instancia de evaluación? Si es así ¿dicha evaluación es participativa?
34. ¿Se ha creado algún órgano de seguimiento o de monitoreo y evaluación? ¿Cómo funciona?

Resultados

35. ¿Sabe si se generó un documento final con los resultados del proceso?
36. ¿Se previó la devolución de los resultados hacia los participantes del proceso? En caso afirmativo, ¿de qué manera se realizó dicha devolución?
37. ¿Se incorporaron los aportes de los participantes en la política?
38. ¿Cree o sabe si los resultados fueron transformados en alguna acción, programa o política?

39. ¿El ejercicio participativo tuvo continuidad en el tiempo? ¿Por qué cree que fue así?
40. ¿Esta instancia participativa es parte de una secuencia de participación?

41. ¿Pesando en la continuidad de la política se han previsto otras instancias participativas?

42. ¿Cree que mejoró la capacidad de interlocución con los ciudadanos?

43. ¿Cree que mejoró la cooperación entre las organizaciones participantes?
44. ¿Cree que la administración se volvió más permeable luego de las instancias participativas? ¿Por qué?
45. Finalmente, considera relevante para el proceso participativo comentar algún otro aspecto o tema o si lo desea puede brindarnos una reflexión a partir de su experiencia.

Anexo 4

Encuesta de percepción de uso del PPGIS UC

Por favor, indica tu nivel de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones basándote en tu experiencia con el uso de la App PPGIS UC

* Indica que la pregunta es obligatoria

1. Correo *

2. Ocupación *

3. Edad *

4. Me gustaría utilizar esta App más a menudo. *

Marca solo un óvalo.

	Muy en desacuerdo
1	
2	
3	
4	
5	
	Totalmente de acuerdo

5. Me parece que esta App es más complicado de lo que debería ser. *

Marca solo un óvalo.

Muy en desacuerdo

1

2

3

4

5

Totalmente de acuerdo

6. Creo que la App es sencillo y fácil de usar. *

Marca solo un óvalo.

Muy en desacuerdo

1

2

3

4

5

Totalmente de acuerdo

7. Necesito apoyo técnico para utilizar esta App *

Marca solo un óvalo.

Muy en desacuerdo

1

2

3

4

5

Totalmente de acuerdo

8. Creo que la App funciona bien y está bien integrado. *

Marca solo un óvalo.

Muy en desacuerdo

1

2

3

4

5

Totalmente de acuerdo

9. Creo que hay muchas irregularidades en la App *

Marca solo un óvalo.

Muy en desacuerdo

1

2

3

4

5

Totalmente de acuerdo

10. Creo que la mayoría de la gente puede aprender esta App rápidamente. *

Marca solo un óvalo.

Muy en desacuerdo

1

2

3

4

5

Totalmente de acuerdo

11. Creo que esta App requiere mucho tiempo. *

Marca solo un óvalo.

Muy en desacuerdo

1

2

3

4

5

Totalmente de acuerdo

12. Me siento seguro/a al utilizar esta App *

Marca solo un óvalo.

Muy en desacuerdo

1

2

3

4

5

Totalmente de acuerdo

13. Creo que hay muchas cosas que aprender antes de poder empezar a utilizar esta App *

Marca solo un óvalo.

Muy en desacuerdo

1

2

3

4

5

Totalmente de acuerdo

14. Crees que facilita la participación de la población en la planificación territorial del cantón *

Marca solo un óvalo.

Muy en desacuerdo

1

2

3

4

5

Totalmente de acuerdo

Este contenido no ha sido creado ni aprobado por Google.

Google Formularios

Anexo 5

Guías de pautas entrevista a Actores Políticos y Técnicos

Núcleos temáticos:

Entrevistado: Arq. Pablo Burbano

Origen de la demanda

1. ¿Cuál fue la situación/problema que dio origen a la demanda?

Partiendo del hecho legislativo la propia administración no contaba con una norma, una ordenanza, una resolución para poder regular la participación ciudadana. Y eso ha hecho que al menos desde el Consejo Cantonal no podamos recoger las voces legítimas de quienes querían justificar su participación o quienes querían ser escuchados a nivel de Consejo. Pre-Consejo a través de la dirección de participación y gobernabilidad, creo que se ha logrado hacer la apertura de la población a que pueda sumarse a los procesos de planificación, pero a través de los dirigentes y a través de los presidentes de los GAD parroquiales. Creo que es la herramienta que hemos tenido para poder tener este acercamiento en principio. Lo otro que creo que sí nos ha abierto espacios, es que esto se lo ha hecho público; es decir, los procesos de planificación que hemos emprendido en un momento dado han permitido que a través de los redes sociales, de los medios de comunicación, los colectivos y la gente que tiene interés en la planificación se entere de los mismos y particularmente también hemos podido hacer llegar la imitaciones a través de los gremios, de las cámaras de quienes, durante años han seguido siendo actores dentro de la sociedad para el tema planificación.

¿Que creo que logramos con eso?, desde el punto de vista de gobernabilidad y la administración. Primero generar el interés de las personas que realmente quieren hacer un aporte sobre temas de planificación. Segundo, escuchar las voces que de momento pueden tener criterios válidos respecto a temas de interés de la ciudad, como por ejemplo el tema ambiental, el tema industrial, productivo y toco el tema ambiental por una razón fundamental. Si bien es cierto la planificación, que es una obligación desarrollar la actualización del PDOT, la formulación del plan de gestión de suelo. No es menos cierto que cuando entramos en Administración uno de los ejes del plan de trabajo del señor alcalde es la Cuenca amigable con el ambiente. Y en el tema de Del ambiente, precisamente habíamos revisado todo el marco normativo, y nos faltaba el cómo blindar momento dado el tema de las fuentes hídricas. Si bien desde la parte administrativa se patrocinó si cabe el término esto de la consulta popular, no lo hicimos sin antes tener datos de información técnica y levantar todo lo que habíamos construido como administración, como corporación para sabes dónde arrancamos. Y esto logró un efecto interesante en el hecho de que, los colectivos que en un momento dado ambientalistas se quisieron articular, inclusive

empoderarse de esta iniciativa lo hicieron, por ejemplo, Cabildo por el agua. Que, si bien es cierto que lideraron ciertos procesos, creo que lo válido de esto fue realmente el hecho de abrir un abanico muy grande para que no sea el ente público el dueño del proceso. Porque me parece que sólo por ser entes públicos ya estamos deslegitimados por la sociedad. Ya como que hay un componente por detrás de un interés político partidista o lo que fuese. Entonces abrir ese abanico y dejar que sean los actores sociales quienes abanderen esto es un gran logro y mérito. Sobre todo, en este caso de la consulta, porque eso iba atado necesariamente al modelo de gestión, al modelo de ciudad y a la visión que tenemos. Entonces yo creo que fue un puntal importantísimo en el ámbito de la participación. En ese punto tener la participación de los ciudadanos a través de una consulta popular creo que solidifica lo que hemos dicho siempre que esté es quizás el proceso de planificación más participativo de la ciudad.

2. ¿Cree que surge la demanda de participación desde la sociedad o desde el Estado?

La demanda surge desde la sociedad, lo que pasa es que el Estado no es el que capitaliza y el que necesariamente abre los espacios para que esto sede. Al menos yo vengo desde la parte de la sociedad donde hemos estado reclamando siempre esos espacios de participación, pero la participación siempre ha habido, simplemente que el resultado nunca se ve porque casi que se ha tomado como requisito. Se participa, pero no se escucha al final del día.

Escala

3. ¿El problema a partir del cual se inicia el proceso participativo tuvo su origen a escala barrial/municipal/distrital/regional/provincial/nacional?

Los dos, barrial y parroquial. Y yo diría también gremial y académico, porque ahí también se ha integrado a estos actores.

4. ¿Cuál es la instancia gubernamental desde la que se dio respuesta a la demanda participativa? (preguntar en cada caso por división político-administrativa en la cual se desarrolla la instancia participativa).

En la parte administrativa, la dirección de participación y gobernabilidad, que es la que lidera estos procesos.

Capacidades estatales

5. ¿Cuáles son los recursos preponderantes (financieros, temporales, infraestructura, normativos) asignados a las oficinas encargadas de diseñar, implementar y evaluar

la política? [Se puede revisar fuentes secundarias (por ej. Presupuesto) Y también consultar].

A ver, las direcciones como gobernabilidad, en donde el recurso humano no necesariamente está única y exclusivamente dedicado al tema de la participación en términos de planificación, más bien a la participación en términos de conocer los requerimientos que tiene la sociedad, los barrios, las comunidades. Y, que ha sido una costumbre esto de hacer las asambleas ciudadanas para poder conocer las necesidades.

Pero ahí parece que hay una suerte de dislocamiento porque eso se ha venido haciendo permanentemente para satisfacer las necesidades, pero en temas de planificación y participación, para miras de lo que queremos como ciudad, yo creo que es muy poca la visión que ha habido para poder concretar esto, que en términos de planificación por lo menos en áreas que yo manejo me hubiese interesado que sea más corta.

6. ¿Han variado los recursos asignados a las mismas a lo largo del proceso participativo? ¿De qué manera? Y sabe ¿a qué se debió dicha variación?

Son variables en términos de los planes operativos y del plan de trabajo de nuestro señor alcalde. Entonces, ahí está la dirección y en el caso de la participación, la dirección competente, establece un plan operativo para dar cumplimiento a un plan de trabajo, particularmente del alcalde, y obviamente son ellos los que determinan si es variable de manera permanente.

7. ¿Cuáles son las características de los recursos humanos encargados del proceso? (% de cargos políticos y % cargos de administrativos, % personal de planta vs. % personal contratado).

Ahí si me tomo la lección, no tengo otros datos, pero presumo que hay una debilidad tanto del área de la planificación como del área de gobernabilidad a través de los profesionales que manejan esto. Yo pensaría que ahí debemos fortalecer mucho el hecho de que sean sociólogos, gente que conozca el tema social fundamentalmente, y eso más que el tema de planificación, porque si no se termina de entender la parte social, es muy difícil escalar a un nivel de planificación y eso ha sido una debilidad y ha sido algo que yo he pedido, particularmente en la dirección de Planificación, paradójico que no tengamos un politólogo, un sociólogo quien haga la avanzada en temas de planificación.

8. ¿Cuál es la formación del personal y su vinculación con las funciones específicas para el desarrollo del proceso participativo objeto de estudio?
9. ¿Existen capacitaciones destinadas al personal de estas oficinas estatales orientadas al desarrollo de los procesos participativos?

Los que proponga el director en un momento dado ante las debilidades, fortalezas que descubra en su departamento.

Bueno, en este caso, sí existen una serie de equipos técnicos que están conformados tanto por personal técnico y burocrático, ¿no cierto? para los procesos de planificación?

Es cierto, para la participación tal vez existen instancias de vinculación tanto entre el personal político y el personal administrativo burocrático para realizar los procesos de participación.

10. ¿Existen equipos técnicos conformados por personal técnico-burocrático? En caso de responder de forma negativa ¿se contrataron equipos externos?

Sí

11. ¿Existen instancias de vinculación entre el personal político y el administrativo-burocrático en relación con el proceso que se está analizando?

Yo creía que con la parte política no. Y no porque no existan los canales, sino porque lamentablemente en la parte política, por el propio esquema que tenemos, nos dedicamos, si vamos al Concejo Cantonal que es el ente legislador, nos dedicamos a muchas situaciones de carácter coyuntural y no hemos podido articular esa es la verdad desde el Consejo Cantonal, yo al menos como presidente de la comisión de urbanismo temas que siendo de planificación y participación capitalicen los compañeros desde la visión legislativa porque siempre estará de por medio esta visión político partidista, es decir, creo que nos falta madurar mucho en el tema democrático y político. porque es una costumbre atacar a la administración simplemente por intereses político partidista, y eso no ha abierto los espacios para que en su momento la administración pueda en la parte política tender sus ….., yo particularmente no he podido con mis compañeros concejales; sin embargo, lo que sí he podido hacer es por propia iniciativa tender esos puentes a través de los ciudadanos destinando 3 días a la semana al trabajo con las comunidades con la gente para hacerles entender a los amigos planificadores que todo el tema nace desde ahí, desde la parte social. Pero esa no es una lógica planteada desde la visión de las direcciones y mucho menos, peor de la parte política.

12. ¿Quiénes considera que lideran el proceso participativo? ¿El equipo técnico o la instancia política?

Los equipos técnicos lideran los procesos y lamentablemente muchos de ellos puertas adentro.

Coordinación del proceso participativo

13. ¿Se realizó un análisis político estratégico del territorio, (mapeo de) actores, conflictos y demandas? [si respondió que SÍ: A partir del análisis político realizado ¿se definió una estrategia de participación?

Entiendo que se hace para tratar de validar la legitimidad de quienes en un momento participan y cuáles son sus verdaderos intereses. Cuando se hace este mapeo de actores, precisamente se lo hace a través de los dirigentes, de los presidentes, de los GADS de los barrios y más, para que ellos validen al actor; es decir, si vamos a hablar de un tema de planificación que actor dentro del barrio conoce del tema o tiene interés para que realmente aporte con criterios, si se trata del tema sanitario de la misma manera. Entonces si hay procesos de validación para tener los mejores resultados posibles.

14. ¿Se validó la viabilidad política, técnica y presupuestaria de la estrategia?

15. ¿Cuáles son las áreas administrativas involucradas en el proceso? ¿Qué relación existe entre las mismas? (mismo nivel jerárquico, de subordinación).

De las áreas administrativas, ya habíamos hablado, la dirección de participación y gobernabilidad hay disposiciones claras para que la dirección administrativa también se vincule. Y todas las direcciones inclusive las entidades públicas que tengan que ver con los temas específicos. entonces en cada situación por ejemplo de planificación, están presentes un delegado de la parte administrativa de cada una de las empresas: etapa, emac, edec. Todos los que tienen que ver con el tema de planificación que al final es toda la corporación, y obviamente a través de ellos se genera una retroalimentación por cada dirección y cada empresa pública tiene la obligación de levantar información en el ámbito de gestión para poder aportar en cualquier tema de participación ciudadana.

16. ¿Existen relaciones de coordinación entre estas áreas? ¿Cuáles?

Administrativamente se tienen coordinadores que manejan ciertas áreas y hay un coordinador de coordinadores. Lo que entiendo que el señor alcalde ya manera administrativa hace, es tener reuniones todos los lunes con las coordinaciones para hacer seguimiento de las disposiciones o de los ejes de trabajo y obviamente ir valorando sobre todo los avances, entonces ahí si hay una estructura muy sólida en el tema de como ir manejando ….

¿Esa estructura es del alcalde? ¿No es una situación que va a manejar el municipio?

No, de una forma de administración que el alcalde ha impuesto para…

17. ¿Los actores políticos responsables de la instancia participativa mostraron compromiso/apoyo del proceso?

A ver, yo creería y me atrevo a poner porcentajes. En estas planificaciones que hemos manejado, yo diría que el 80% son actores sociales, un 20% son actores políticos que hay que separarlos en dos, unos políticos que estamos en la administración por un tema legislativo. Y los políticos que quieren a través de estos espacios generar un capital en donde no hay un mayor aporte en realidad para los temas de planificación, generar un capital político propio, no están pensando en la ciudad.

18. ¿Cuál cree que es el grado de aceptación social del proceso participativo?

Siempre se cuestionará la participación y se pensara que es insuficiente, por eso decía yo que el mejor ejemplo de participación es el que logramos a través de la consulta, pero es muy difícil someter todos los temas por la participación tan amplia. Sin embargo, yo rescato que los aportes de quienes han querido ser parte de este proceso, este 80% han sido muy válidos desde la visión de cada espacio: gremial, académico, industrial, productivo, artesanal y digo esa visión individual porque no se puede pedir más allá de eso, pero eso me parece que ha sido super valido y si me atrevería a decir que este ha sido uno de los procesos más participativos porque hemos sistematizado una cantidad de aportes super importantes. A veces se sigue cuestionando, hay personas que nos dicen nosotros hemos participado hemos dado un montón de información y no nos han hecho caso, lo que pasa es que se han cruzado toda esa información en matrices y se le ha dado peso a lo que la mayoría tiene preocupación y sobre ese peso se ha ido tratando y dando soluciones de planificación. Yo creo que son super válidos los procesos que se han dado.

19. ¿Cuán conforme está con las técnicas utilizadas para instrumentar la participación ciudadana en dicho proceso? ¿Quedaron aprendizajes o lecciones aprendidas a partir de la experiencia?

Yo creo que queda un aprendizaje para el equipo de planificación, ya que permanece en la administración y son funcionarios de carrera, decidimos al entrar en la administración que no debíamos contratar el proceso de planificación tal cual se venía haciendo, como con una empresa que podría ser en este caso como "Hábitat" desarrollo todo el tema de diagnóstico, más bien hemos sacado a flote el potencial que tenemos como recurso humano que ya es capacitado y tiene su experiencia, y sobre todo a ellos les hemos puesto en esta dinámica de abrir esos procesos de participación. Por eso decía que quizás el defecto que se venía teniendo es hacer una planificación casa adentro, porque muchos datos que se siguen procesando, pero sin validarlos con la sociedad, eso se ha revertido y creo que eso ha sido un ejercicio muy fuerte que nos ha tocado hacer en este proceso para que compañeros y amigos que en un momento dado lideraban estos procesos tengan la apertura suficiente y tomen todo el tiempo que se requiera para abrir los procesos de participación. Eso fue una disposición que se les dio desde un inicio; no por cumplir una fecha, recuerden, que nosotros teníamos una fecha para cumplir con la planificación. Pero, habíamos dicho con claridad que mientras no tengamos los procesos de participación, mientras no tengamos medianamente articulado, consensuado el plan, nosotros no íbamos a llevar al consejo

cantonal y es por eso la “demora” porque nos hemos dado el tiempo suficiente para algo que fue un acierto de la administración, más allá que estamos a punto de entrar a un segundo debate y que en el segundo debate todavía habrán procesos de participación y estamos trabajando con productos a nivel de borrador que ya se definirán en el consejo cantonal y lamentablemente en la parte política, digo lamentablemente a pesar que yo soy político, porque no es técnico el consejo cantonal y muchas veces no nos dejamos asesorar de los técnicos.

Participantes

20. ¿Cuán diversa cree que ha sido la participación desde el origen del proceso?

Extremadamente diverso, y eso ha sido una complejidad una realidad, porque en esa diversidad muchas veces no se termina de entender cuál es el objetivo de lo que se está tratando. Es decir, es muy difícil discresionar criterios o intereses se ponen en la mesa de discusión que no tienen nada que ver muchas veces con lo que se está haciendo, pero eso lo que ha permitido es excluir esas líneas rojas que, en un momento dado, que por otra vía se pueden atender desde el tema social. Hemos tenido, reuniones con el sector agroecológico, que no terminan de ver en el tema productivo como nosotros aterrizamos una ordenanza en beneficio de ellos y claro, el tema productivo está ligado mucho al tema de la gestión del consejo provincial, ahí hay una desarticulación total. Si uno analiza el PDOT de la prefectura con el PDOT nuestro, con el del GAD parroquial en el tema productivo no hay un encadenamiento. Eso permite en un momento dado, descubrir estos puntos rojos en donde con estos grupos hemos comenzado a trabajar por otro lado, es decir, con la empresa EDEC hemos logrado algo poner si en la ordenanza, pero ya lo que a ellos les interesa; que no es respuesta directa de la planificación, quieren un centro de negocios, un equipamiento que no sea un mercado. Cosas que se escapan porque es un lugar muy chiquito, pero sí nos ha levantado alerta en esta variedad de abrir el abanico tanto, hemos podido consolidar ciertas cosas que pueden satisfacer por ahí requerimiento que no han sido atendidos. Entonces pudo haber sido un defecto, pero todo el tiempo que nos hemos reunido con muchos actores, lo que hemos buscado es generar espacios propios con intereses particulares que no necesariamente entraban en el tema de planificación, pero sí en atención de política pública a través de otros medios.

21. ¿Considera que la implementación del proceso tuvo un alcance significativo? ¿Entiende que logró representar a la población objeto de la demanda/problema?

Desde mi punto de vista, sí.

22. ¿Cree que algún/os actor/es que forman parte de la problemática que dio origen al proceso participativo fueron excluido/s del mismo? ¿Cuál/es?

Yo creo que no ha habido exclusión, ha habido una autoexclusión de ciertos colectivos que en un momento dado por otros intereses han querido imponer situaciones por sobre el interés general. Y eso desde el marco de la participación, no desde la administración. Entonces en algunos talleres en algunas reuniones que hemos tenido, hay algunas personas que se han autoexcluido por los propios criterios por los que están reunidos; es decir, por aquí no vamos usted no puede hablar en nombre nuestro y cosas asi. Esto fue una gran experiencia; donde yo rescato de lo malo lo bueno, cuando nos pasó con la Ordenanza de control que se elaboró, y ahí nos dimos cuenta de que los actores políticos y la desinformación pueden más que un tema de participación. Entonces cuando se desinforma al agente a través de los procesos de participación el resultado es catastrófico y eso es lo que nos pasó con la ordenanza de Control. Porque se aprovecharon de los eventos de participación que teníamos masivos, para mezclar un tema de ordenanza de Control con un tema de planificación y ahí gracias a Dios, veo que estos actores ahora se han autoexcluido de participar en el consejo cantonal, porque si bien están presentes, son los propios actores de la silla vacía quienes les ponen un alto, ya no desde la parte administrativa y política, porque eso se juzga mucho como prepotencia. Se han autoexcluido desde la parte social.

23. ¿Sabe si se capacitó a los participantes para el proceso?

Los participantes saben a través de los medios que hemos podido hacer cual es el objeto de la reunión, del discurso, cuál tema se va a tratar en específico. Obviamente ahí se ha confiado mucho en este puente que hacen los dirigentes, los presidentes, los colectivos. Es decir, si el día de mañana tenemos la reunión con el grupo industrial, ellos saben los temas a tratar y mandan a los actores que ellos mismo legitiman que sean parte de. Por eso yo decía que ahí ha habido un filtro desde la parte social, porque son ellos frente al tema que se va a tratar quienes buscan los actores que van a estar presentes. Porque no todos están en la capacidad muchas veces de participar en ciertos temas puntuales, yo creo que ahí tuvo un conocimiento previo por la experticia que tienen ya social y técnica, que ha sido la que se ha sumado a los temas que se les ha planteado.

Villie -Igual puede darse, espacios en donde no se tiene gente formada y capacitada

Desde luego, ahí hay un grupo de avanzada que a través de participación y gobernabilidad se ha tratado de hacer, para filtrar esa posibilidad. Sin embargo, no se puede pedir capacidades diferentes a personas que no tienen esa experticia. En el área rural, todos son agro productores, es muy difícil hablar de otros temas que no sean los que ellos conocen. Entonces, cuando ya tenemos ciertas potencialidades en el territorio tratamos de apuntar los temas a esas personas para de ahí rescatar temas valiosos. Pero nos ha pasado en otros temas por ejemplo en los GAD parroquiales, en temas de planificación, a veces el presidente no va y manda a un técnico, a un vocal que conoce, manda a un actor social de la comunidad que ha tenido relación con estos temas donde ya tiene cierta experiencia. Lamentablemente, lo que pasa ahí es que ya vienen con mucha desconfianza, lo que dicen es “millón veces no han llamado para decir lo mismo y a la final no vemos nada”.

24. ¿Considera que los participantes han aprendido sobre cómo funcionan los procesos participativos? ¿Sobre qué cosas en particular? (adecuarse al formato sugerido, entender la dinámica propuesta, presentar propuestas, etc.)

Yo pienso que sí, aprenden en términos de cómo lograr manejar las reuniones sin modernizar. Ha sido quizás una mala experiencia el hecho de imponer los temas y presentar los temas sin dejar que la gente los entienda y participe plenamente. Esto ha sido una crítica personal al equipo, quizás porque quizás durante 25 años he venido trabajando con las comunidades y claro lo que nos ha dolido a las comunidades y a los técnicos que en un momento hemos estado ahí. Nos vienen nos presentan y ni siquiera uno entiende lo que se está presentando. Cuando la idea es abrir un espacio de diálogo, ¿sobre este tema qué piensan ustedes? y de ahí ir retroalimentando. Entonces ese proceso creo que se ha logrado corregir de alguna manera, pero siempre nos hará falta.

Método

25. ¿Cuál es el tipo de participación del proceso? (informativo, consultivo, decisorio, de cogestión). ¿Considera que se podría haber otorgado otro tipo de participación?

Yo creo que todos. Todos y se les da diferente peso en función de las temáticas a tratar. Entonces ahí no hay un tema lineal definitivamente.

26. ¿Qué mecanismos se utilizaron en el proceso de implementación de la instancia participativa? (Audiencia, consulta, referéndum, etc.) ¿fue presencial, virtual o híbrida?

Hemos hecho mucho el tema de audiencias y talleres. Consultas entiendo que se habrá abierto un espacio permanente de las personas que por fuera ya de estos talleres de socialización quieren entender cierta situación puntual. Yo tengo aquí un espacio les contaba de un miércoles. Todos los miércoles recibo a gente y por costumbre los lunes hago un taller técnico de lo que el miércoles anterior se definió. Taller técnico, miércoles ciudadano y viernes de inspección. Eso lo que ha hecho es un poco articular todas estas situaciones o de consulta o de participación o de retroalimentación que al menos en ciertos temas puntuales creo que ha podido ser. No hemos podido hacer eso como administración, ya que son espacios demasiado complejos, amplios y los técnicos se encuentran desbordados. Y hay como una paradoja, ¿porque se encuentran desbordados? Muchos de los concejales han creído que la fiscalización es persecución. Entonces a los equipos técnicos que hacen talleres, participación, planificación, tenemos un chorizo de oficios de solicitudes que lo que han hecho es desgastar al equipo enormemente que en un momento dado se ha visto contra la pared en términos de: tengo que responder esto a X o Y concejal o actor social o dedicarme a mi trabajo. Entonces esa fiscalización desde ese punto de vista que no aporta ha sido muy perversa durante toda la vida. Al menos esa es la experiencia vivida ya al interior de la administración y ya como concejal. y es una crítica al menos a los concejales que no manejan de esa forma. Es esa situación a un director le manda: que día,

que uso, quien estuvo, que recogió. Y hay que dar respuesta a eso y hemos tenido un desgaste enorme porque mucha parte del equipo que tenía que hacer algo se ha dedicado a esto. El señor alcalde dio una disposición al inicio de la administración que todos los pedidos de los concejales pasen por el visto bueno del alcalde. Obvio eso fue un tiro al aire. Algunos respetamos otros no. Yo mismo tengo oficios de los concejales que a mí como concejal me piden…es una locura, pero esa parte como usted dice yo creo que es de siempre. Esa parte para mí ha sido un desgaste enorme y con otro calificativo de que un funcionario por más experiencia que tiene al responder alguna situación puede equivocarse.

Todas, hemos hecho todas. Particularmente en el tema de la pandemia, el propio consejo cantonal trabajó casi un año de manera virtual y muchísimos talleres que fue una ventaja. Por ejemplo, cuando se citan a talleres por tema planificación o socialización muy poca gente asiste. Pero cuando se abrió este abanico al tema virtual, dio la posibilidad que la gente, no es que no quiera participar, hay temas de estudio de trabajo y es imposible. Cuando se abrió el tema de la virtualidad fue increíble la cantidad de participantes presentes. Algo súper válido y que es necesario saberlo explotar.

27. ¿Se utiliza algún tipo de tecnología para fomentar los procesos de participación o la participación en sí misma de la población?

A ver, obviamente todo el tema virtualidad, el tema de las páginas que el municipio ha abierto. Ustedes conocen que hemos logrado hacer virtuales casi 90 trámites y eso ha significado un nivel de satisfacción. Primero porque el contacto ciudadano con el funcionario no es el mejor, ya que el ciudadano viene con alguna razón y generalmente molesto. Entonces si se hace de manera virtual, el ciudadano tiene una respuesta ya sea de 2 a 3 días, pero ya tiene una respuesta. Por ahí las herramientas virtuales nos han sido excelentes.

28. ¿Qué metodología se utiliza para la asignación de usos de suelo en el PDOT, participan la población, o solamente se muestra a la población en este ámbito?

Ahí creo que ha habido un gran divorcio antes de la realidad, con el tema técnico. Me refiero a esto porque muchas de las herramientas que ha tenido han sido ortofotos… etc., lo que tenemos como recurso de información. Pero si esa información no se va y se contrasta con el territorio, el plan de desarrollo y ordenamiento territorial ha destinado muchas zonas… como por ejemplo zonas de conservación o zonas de recuperación, cuando en la realidad nos íbamos a ver y eso era completamente diferente. Digo un divorcio enorme porque lamentablemente dicho fraccionamiento que existe en el cantón no está reflejado en el catastro. Y si uno va al catastro que es nuestra herramienta de planificación; que está completamente desactualizado, y se va a la realidad se topa con sorpresas enormes. Hemos tratado de sincerar la planificación en el plan de desarrollo y el plan de uso y gestión de suelo, en lo posible validándolo con la gente, con las comunidades y con las parroquias.

Pero lo que sí es cierto, que cuando uno revisa catastros que más o menos han tratado de actualizarse, han estado lejos.

Villie- Quizás ahí es donde nuestro proyecto podría aportar con información, porque la idea de tener una herramienta de participación ciudadana en la que se pueda tomar una fotografía incluso geolocalizar y llenar cierta información como puede ser temas patrimoniales, espacios verdes, de agua y un montón de cosas que podrían mejorar justamente esa información que en cambio es necesaria para la planificación de uso de suelo, podríamos permitir que la ciudadanía empiece a apoderarse de sus necesidades y de que es lo que está haciendo este momento en sus actividades, en sus sitios. Quizás eso empieza a mejorar esa organización.

Yo creo que esa herramienta puede ser fundamental, porque si no tenemos datos actualizados, estamos a ciegas. Yo espero que esto más bien madure.

Villie- Eso estamos tratando de ver cuáles pueden ser las priorizaciones de esas necesidades, que a través de la aplicación puedan ser más ventajosas para la planificación real.

29. ¿Recuerda qué técnicas se utilizaron para conocer la opinión de los participantes? (grupos focales, mesa de diálogo, consulta de expertos, talleres, encuesta, registros etc.)

Yo creo que las mesas de diálogo, creo que son para mi las más válidas; porque permiten justamente conocer fresquito información que muchas veces no se tiene. El tema ahí es que queda ese vacío si esa información se valida. No digo que no sea válida, sino se la valida en términos de planificación. Porque muchas veces lo que decía la planificación con la realidad es una brecha enorme, entonces ¿qué hacemos? Descartamos eso y nos vamos acá, o buscamos un punto medio para no desvirtuar todo lo que se ha venido planificando como ciudad.

30. ¿El proceso previó la posibilidad de que quienes participen puedan hacer propuestas?

Se ha hecho un proceso de devolución durante todo el tiempo; es decir, se ha planteado una propuesta, hemos recibido una contrapropuesta y después se hace una devolución buscando un punto medio. Porque no todo es posible. Y yo creo que ahí lo que se ha abierto es esa posibilidad de sincerar los datos y tratar de hacer conciencia con quienes participan que aquí se trata de una visión de ciudad. No por el grupo en el que yo participo y quiero buscar solo mi propio interés voy a dejar de ver el resto. Y en estos procesos lo que creo que se ha logrado aterrizar muy bien es que es obligación de los ciudadanos en un momento dado el tema de mitigar y compensar. Si yo quiero hacer algo, listo, la planificación lo puede dar. Pero, si genero algún impacto mitigar y compenso. Y otra cosa, hacernos cargo de la

gestión de la ciudad. Hemos tenido cuatro ejercicios previos a la ordenanza muy válidos para mí en términos de operaciones urbanas en donde yo veo que hay una voluntad enorme de la sociedad de compensar y mitigar. Cuatro casos; Cartopel, en un tema de un equipamiento que estaba en un predio de ellos, afectado por muchos años como área verde, tres millones y medio nunca pudimos en 30 años pagarles. Se llegó a hacer una operación urbana en donde cargas y beneficios: ¿a ver quiere aprovechar el bien? -Listo- denos el 50% del predio, hágase cargo del equipamiento y tenga su uso de bodega, esto en términos de cargas y beneficios. Si bien no están desarrollados los conceptos en la ordenanza, nos hace ver que sí es factible. Tuvimos una experiencia muy válida también con un "Rival", un tema muy cuestionado de muchos años por la propia comunidad de Ricaurte, en donde se logró actualizar una ordenanza y desarrollar esto a la asignación de usos que toda la vida ha estado en la ordenanza anterior pero nunca se ha aplicado. Se reguló y se logró que así mismo ellos mitiguen el impacto de forma general, pero compensen, y compensan a la final con casi 2 millones de dólares y se hacen actores partícipes cada año en el tema ambiental. Entonces si yo sumo Cartopel, Rival, unos inmobiliarios en Misicata, inclusive lo último que pasó por Consejo Cantonal "Megamaxi", eso en compensación a la ciudad le devuelve 10 millones de dólares y eso no está presupuestado en ningún lado. Creo que son ejercicios super válidos en términos de planificación hemos logrado en esta devolución decirle a la gente: listo que se puede hacer.

Villie- ¿Ha sido público esto? Porque yo por ejemplo me estoy enterando ahora.

No ha sido público porque primero no hacerlo mediático, pero estos temas pasaron por la comisión de urbanismo y nunca se dieron atención desde la parte de planificación, porque nos dijeron esto es "planificación a la carta". Y al ser planificación a la Carta, el Consejo Cantonal lamentablemente nos impuso una situación que nos ha demorado mucho. Todo lo que sea entre comillas un cambio de uso de suelo, tiene que ir vía Reforma de Ordenanza, entonces eso significaba coger a la Ordenanza y estar haciendo parches. Nos jugamos la vida en tres o cuatros casos haciendo Reforma de Ordenanza con un desgaste enorme, es como volver a planificar la ciudad un año, dos años de participación, es imposible. - ¿Qué hicimos? - hicimos por otro lado propuestas desde el administrado: -Listo, yo retiro esto, pero les ofrezco mitigar de esta forma y ofrezco compensar a la ciudad de esta forma, pero no a la ciudad sino a la comunidad. ¿Entonces qué ocurrió ahí? que la comunidad misma decía- Listo estamos de acuerdo-. Por ejemplo, caso Cartopel: la gente decía - Un parque, queremos un parque- Tres millones y medio, 30 años en peleas y a qué acuerdo llegamos con la comunidad y la empresa: A ver listo les armamos a la comunidad el talle en medio del terreno, ¿qué más? hacemos la vía, ¿qué más?, hacemos el parque, listo. -que quiero a cambio? - Permítanme en esta área construir una bodega- Sólo bodega ningún proceso productivo, listo. Notaríamos un acuerdo, presentamos al consejo un acuerdo notarizado, que no es parte de un proceso de replanificación. Sin embargo, eso lo hicimos transformando, haciendo una ordenanza, generando un subsector, un desgaste enorme por el único hecho que algunos concejales dijeron -Cuando es cambio de uso de suelo, solo el concejo cantonal vía Reforma a Ordenanza, puede hacerlo- Ahí no había cómo hacerlo como una resolución, como se han venido haciendo muchísimos cambios de uso de suelo. Pero no, ahí se opusieron por tema político. Pero digo que esto ha sido súper válido, porque

han sido muy cuestionados, además, y ahí me refiero por ejemplo que nos han llenado de oficios, de cuestionamientos los compañeros concejales. El caso Megamaxi, que fue el último que aprobamos. Se generó y casi se nos cae porque dijeron: -No pues ahora vayan y socialicen con El Valle- y El Valle ni siquiera entendía el proyecto, ellos decían: - A mí háganme el acceso al Valle- Y que logramos con Megamaxi? que ellos hagan el proyecto, porque además el uso está permitido y todo lo demás, no había ningún impedimento. Pero en temas de mitigación, claro que generan un impacto. Hagan un estudio de movilidad, -listo- Aprobado el estudio de movilidad, pero ¡rarito! ustedes construyan también esto. Porque si no la ciudad se carga el hecho de hacer variantes de alcantarillado, temas de ampliar las vías, construir y romper pavimento… ¡Hagan ustedes! Entonces claro, son procesos complejos que se hacen en tema de participación, entonces sentémonos aquí: amigos ustedes pueden hacer esto, pero ratito háganse parte de la comunidad. Entonces entregaron área verde, se hicieron cargo de construir un parque lineal, se van a hacer cargo de construir todo el viario a costo de ellos, todo el tema de señalización. Se van a hacer cargo de dar 500 empleados a la comunidad del Valle. Entonces si uno pone en valor eso, ellos mismos nos trasladan, eso a la empresa le va a costar 1 millón ochocientos, sabiendo que el terreno incluso está a costo catastral. Y, además, nos tienen que comprar a la ciudad un trozo de un remanente que les beneficia al proyecto, pero ya no no a costo catastral sino a costo comercial. Entonces esto ha sido un ganar, y créame que para mí es la mejor gestión que he podido hacer, porque es un desgaste enorme, sentarse en reuniones tras reuniones. Entonces eso se trasladó a lo macro. Ahora se están definiendo zonas industriales, pero cuidadito que por ser zonas industriales… ¡no, no un ratito! -Un plan parcial-. Si quieren con empresa público-privada, o ustedes como parte privada nos presentan el plan parcial, lo valida el municipio, pero ustedes lo construyen. Entonces acérquense a hacer la vía, los servicios, ustedes inviertan no la ciudad. Eso es criminal como la ciudad en un momento dado tiene 3 mil millones de dólares de deuda con la ciudad para darle servicios. Logramos por fin dar de baja, lo que para mí ha sido perverso: estas urbanizaciones exteriores. Como urbanizaciones exteriores hemos hecho locuras en la ciudad, yo no les juzgo a los inmobiliarios, porque a la final la propia planificación les ha dado esos términos, pero tomó el caso del proyecto Belmans: proyecto que empezó alguien, pero después vendieron a otro promotor, pero con convenios firmados por el municipio que dice: -Usted haga el proyecto y yo les voy a hacer la vía - Como así? -. entonces claro: - ¡Deme el transporte público, denme seguridad, denme…locos! - Ojalá se dé esto para que estas experiencias jamás vuelvan a ocurrir. Al menos estamos transformando la EMOVI a una gestora de suelo; ya no constructora de vivienda exclusivamente, y que sea la EMOVI los única y exclusivamente quienes tengan la posibilidad de cambiar el tamaño de lote, haciéndose cargo la EMOV del proyecto de cargas y beneficios. Es decir, van a hacer proyecto de vivienda, háganse cargo de salud, de transporte, de movilidad y de seguridad. Y habilitado ese suelo en esas condiciones, listo señores quieren construir vivienda social, vengan. Son temas super fuertes que no se terminan de entender, pero eso precisamente viene de los procesos de participación. Cuando a la gente le hace entender oiga claro que hay derechos, pero dónde están las obligaciones también.

31. ¿Cree que fueron efectivos los canales de información y de difusión durante el proceso? ¿considera que fue clara dicha información? Asimismo, ¿entiende que fue útil la información brindada por el organismo de gobierno para que la ciudadanía pueda participar?

No, realmente no hemos sido efectivos en la comunicación, porque mucha de la comunicación ha sido reactiva. Y esto significa siempre tratar de darle la vuelta a alguna situación que desinforma y una vez que se desinforma es muy complicado. Y no ha sido una visión realmente del alcalde el tema de "invertir en comunicación". Solo les doy un dato, tenemos un registro de que la municipalidad en la administración anterior, como municipalidad gastaba alrededor de 1 millón de dólares en comunicación. Si sumamos cada empresa pública que hacía comunicación, llegamos fácil a los 2 millones 2 millones y medio. Nosotros cuando entramos dijimos -Esto es una botadera de plata-. Ahora recién este año pusimos en el presupuesto 500 mil dólares para comunicación a nivel de la corporación casi nos matan, - que somos politiqueros-. Entonces no hemos sido efectivos en la comunicación y realmente creo que esa ha sido una lección, la comunicación es inversión.

32. ¿Cuán accesible fue tener información respecto del proceso?

Muy accesible y creo que ese ha sido para quienes quieren hacer mal uso de la información, ha sido un verdadero problema, un arma de doble filo. Un arma de doble filo no para muchos, pocos han hecho mal uso de esa información y lamentablemente han generado procesos muy complejos. Pero hemos estado siempre abiertos a entregar información.

33. ¿Cree que fue plural la información producida? ¿Se les permitió a los participantes expresar sus ideas? ¿de qué forma?

Sí, básicamente.

34. ¿Surgieron nuevos puntos de vista e ideas después de la deliberación?

Hemos puesto a hacer una sistematización final en donde los nuevos aportes que se han generado se han vuelto a definir por temas, temas macro. No tengo aquí las estadísticas, pero por ejemplo de las participaciones del último debate. Del primer debate creo que hemos tenido 780 intervenciones de los casi 40% son silla vacía el resto son concejales y si consolidamos todo eso, alrededor de un 40% de las intervenciones están en la preocupación de las reservas de espacio que tiene la planificación para equipamientos. - ¿Qué vamos a hacer con esa reserva de espacio? - Muchos de esos equipamientos o reservas de más de 20 o 30 años, que significan alrededor de 10 millones de dólares de indemnizar, que no tenemos. Entonces esas han sido las mayores preocupaciones, pero regreso a su pregunta: siempre estamos sistematizando la información para seguir retroalimentando, pero lo paradójico es que esa retroalimentación y esas sistematizaciones se vuelven a coincidir en los temas, mayoritariamente vuelven a coincidir los mismos temas que son los neurálgicos de la ciudad, el tema ambiental el tema productivo de equipamientos que son temas muy

fuertes. Y algo que es una deuda de las administraciones con la ciudad es el tema de las planificaciones en las áreas rurales, por ejemplo.

Villie: -Pero eso están encargados los GADs parroquiales…

-No, digamos que no hay una planificación en todas las parroquias rurales. Lo que se está haciendo una desagregación de competencias para el tema de control, pero claro cómo se les da una delegación si no hay una planificación. Entonces este rato me parece que hemos logrado, creo que son 6 parroquias me parece, 5 o 6 parroquias que no tienen una planificación, más allá de definir un área urbano parroquial, pero dentro de esa área urbano-parroquial no hay planificación per se, que diga aquí va este equipamiento, aquí requerimos esto.

Villie-Pero en caso de Baños, Sayausi y San Joaquín estamos en ese caso?

-No. De hecho, la planificación de San Joaquín la hicimos en el año 2000. Y digo la hicimos porque casi me matan. Logramos hacer la primera planificación, fue un gran mérito y de hecho la ordenanza de San Joaquín es la primera ordenanza de las parroquias rurales a nivel del país que está publicada en el registro oficial. San Joaquín fue la primera.

Natalia- Le preguntamos a Baños y dijeron que ellos no tienen ordenanza.

Baños tiene planificaciones. Lo que ocurre es que son planificaciones que en un momento dado se les ha ido haciendo de manera coyuntural, clientelar a veces, pero hay. Entonces ahora que les estamos dando nosotros: determinantes, dando cuál es el suelo urbano, cual es el de expansión, ha sido juzgado durísimo porque cada uno se topa con las realidades. Nos pasó con Victoria del Portete, que tiene una planificación muy vaga, pero dice -a ver esta es el área urbano-parroquial. - Cuando nos fuimos a ver una zona fuera del área urbano parroquial, es más densificada que la propia urbano-parroquial. San Joaquín es un caso de estos, San Joaquín se hizo en el año 2000 se actualizó y se ha actualizado parcialmente por varios sectores. Pero hay locuras en San Joaquín que ahora estamos corrigiendo. Por ejemplo, San Joaquín desde el año 93 me parece tiene áreas que son urbanas, pero tiene una ordenanza agrícola, y en esas áreas que son urbanas dice lote mínimo 2500, retiro frontal la mitad del fondo del lote, y eso ha generado un desorden brutal. Y antes la ordenanza decía algo paradójico: usted en San Joaquín podría fraccionar en el área que estaba planificada, pero el acceso máximo era metro y medio. ¿Y sabe de dónde salió eso? -De hacerles entender a los ciudadanos que tienen que ser partícipes de la planificación, y los técnicos no tener la posibilidad de decirles: -Oiga esto no es lo correcto. ¿Y por qué se impuso esto? - Porque alguien decía: -no no aquí no nos vienen a quitar un metro de terreno, nosotros con metro y medio suficiente. -Por qué? Porque por ahí pasaba la Yunta. Y así empezó la planificación en San Joaquín. Y ahí es porque… Las administraciones públicas estamos tan deslegitimadas, que un momento dado que uno quiera hablar de un tema de estos… ¡híjole!

Villie -De hecho, esa fue en cambio la forma de ofertar la colaboración en las parroquias, porque decían es mejor pedirles desde la academia. Es más fácil que la comunidad pueda entender las cosas desde un técnico, a que venga un técnico del municipio. Porque parece que si viene un técnico del municipio directamente lo que tenga que decir es un -No. En cambio, cuando se viene desde la academia, puede ser más factible ese entendimiento de decir - Si, bueno tiene sus razones.

-Y ahí dejamos nosotros una papa caliente para la academia. Eso hablábamos con Alfredo Ordoñez. El tema de Tarqui-Gusho es un tema super complejo por años, que la gente se resiste. Por fin con ellos, con la comunidad hicimos entender que el municipio tiene que a ver…. Primero definamos eso como un problema de intervención territorial en donde a paso inmediato se tiene que hacer un plan complementario para resolver un problema que tienen ellos por tema de inundaciones, densificaciones y demás. Y ahí el actor válido fue la academia. Decir- Listo, ojalá. Ojalá podamos y esto todavía lo he discutido, que estos planes parciales puedan ser patrocinados por los privados, por la alianza público-privada. Porque yo les decía aquí a los colegas - ¿Solo usted puede planificar? ¿Qué pasa con tanto arquitecto que ha salido?, que estamos por fuera? Que no somos capaces de ir a una comunidad de decir- A ver listo, hagamos un plan parcial, hagamos con la academia, -Financien ustedes y oiga municipio, revisen lo que estamos planteando nosotros. -Porque si no es lo otro no?, yo hago y les gusta o no les gusta, porque también acuérdese que el tema socialización no es aprobación per se. Porque la gente siempre costea la socialización; es más, en las socializaciones muchos actores no quieren firmar siquiera. -porque dicen, nos hacen firmar para decir que hemos aprobado y no hemos aprobado nada.

35. ¿El proceso tiene prevista una instancia de evaluación? Si es así, ¿dicha evaluación es participativa?

-Si, hay un consejo de planificación que está generado, un consejo de veeduría. No sé exactamente los términos, pero están siendo monitoreados. Y además tenemos a las —--- encima.

36. ¿Se ha creado algún órgano de seguimiento o de monitoreo y evaluación? ¿Cómo funciona?

_____

Resultados

37. ¿Sabe si se generó un documento final con los resultados del proceso?

Se han hecho estas devoluciones y sí existe un anexo que es todo el proceso de participación y socialización que es parte de la planificación.

38. ¿Se previó la devolución de los resultados hacia los participantes del proceso?

_____

39. ¿Se incorporaron los aportes de los participantes en la política?

Si.

40. ¿Cree o sabe si los resultados fueron transformados en alguna acción, programa o política?

Si de hecho de los temas macro de ciudad sí y obviamente como política quede plasmado. Algo que debo comentar por ejemplo en el tema ambiental como política se está dejando previsto la posibilidad que se genere una unidad técnica e hídrica en el riesgo climático, para que sea la que empiece a trabajar, a aterrizar el plan maestro hídrico que la ciudad nunca ha tenido. Hemos hecho un primer intento para actualizar esto y hemos dejado algunas recomendaciones para que a futuro se pueda tener una hoja de ruta, de aquí a 10 o 15 años.

41. ¿El ejercicio participativo tuvo continuidad en el tiempo? ¿Por qué cree que fue así?

Debería tenerlo, es más yo pensaría que en un momento dado deberíamos desde el concejo cantonal o no sé si desde esa instancia, dejar establecido un consejo de veeduría y consultivo permanente para ir monitoreando el tema del plan de actualización y todo.

42. ¿Esta instancia participativa es parte de una secuencia de participación?

_____

43. ¿Pensando en la continuidad de la política se han previsto otras instancias participativas?

Está previsto y se está trabajando en una ordenanza de participación que esperemos se la pueda tratar en esta administración.

44. ¿Cree que mejoró la capacidad de interlocución con los ciudadanos?

Si, yo pienso que sí.

45. ¿Cree que mejoró la cooperación entre las organizaciones participantes?

_____

46. ¿Cree que la administración se volvió más permeable luego de las instancias participativas? ¿Por qué?

Totalmente.

47. Finalmente, considera relevante para el proceso participativo comentar algún otro aspecto o tema o si lo desea puede brindarnos una reflexión a partir de su experiencia.

Yo creo que hay mucho que confiar en la sociedad, y este proceso de construcción de participación tiene que nacer necesariamente de la sociedad más que desde la administración. Yo siempre he sostenido que la administración no es el fin, es el medio nada más, y que, si en un momento dado la sociedad no nos hacemos cargo de los procesos de participación y de planificación, no podemos esperar que eso se vea plasmado. ¿Qué nos ha pasado con la planificación del año 2003?, que los propios ciudadanos la hemos irrespetado. ¿Ahí está la planificación, una planificación quizás muy bien hecha, muy bien pensada, pero en la práctica porque la ciudad creció tanto? no se densificó, quizás se nos fue de las manos. Quizás desde un punto de vista fue porque los ciudadanos no nos hicimos cargo, de ser parte de eso. De decir: -A ver yo me hago parte de esto-. Mucho se ha cuestionado el tema del control. No es falta de control, es el descontrol y es el inexperto de los propios ciudadanos y lamentablemente yo he sido muy crítico con pocos colegas arquitectos, abogados, ingenieros que se han dedicado, a ellos decir cómo se debe evadir la norma. Entonces, ahora yo quisiera al equipo y ojalá si se puede hacer, permitamos que los profesionales por fuera que arreglen el problema, el tema de fraccionamiento que es una locura. Oiga generamos la posibilidad de que por fuera hagamos reajustes, pero ya no con la compañía que tenemos ahora. Que el municipio se demora 3, 4, 5 o 6 años en tratar de hacer una____, oiga que venga la academia que haga un profesional de por fuera, demos las herramientas nada más y que traiga y que pruebe el consejo y cuál es el lío. Pero nosotros no vamos a poder resolver ese problema, imposible. Y hay muchos celos, los que dicen: -no el tema de planificación es una competencia exclusiva-. -Claro, y no digo que se pierda la competencia, pero ahora que estamos dando a los GADs parroquiales la competencia de control con 9 trámites. porque con el tiempo no trasladarles a ellos la posibilidad, con el apoyo obviamente de la administración, de que vayan planificación su territorio. Pero que lo hagan con técnicos, no exclusivamente con nosotros, porque destinar equipos técnicos…es imposible.

Villie- Un punto solo para terminar, desde nuestro proyecto hemos planteado que cuando el ciudadano que está bastante más acostumbrado a solicitar, a tener de alguna forma sus problemas en temas de planificación, es decir, me hace falta alcantarillado, me hace falta agua o luz. Lo que estamos tratando es que a la vez que haga esa petición en la plataforma de alguna forma se presente el resultado de que es lo que está planificado ahí, con relación a ese tema. Por decir se me ocurre, si un interés es tema de alcantarillado en San Joaquín en ciertas zonas, bueno lo inmediatamente visible será la planificación de cómo está el alcantarillado de etapa en esa zona, de tal forma de que el ciudadano por último está solicitando pero ya puede conocer que realmente existe sobre eso y probablemente lo

planificación futuro, quizás eso nos da un poquito de ventaja para poder decir: -No está suelta su petición, o ya está planificado o ya está servida, o hay cosas que no mismo se pueden hacer en este periodo. Quizás esto también puede conectar las necesidades con la ejecución por así llamarlo.

-Y ahí está lo que nosotros decimos que necesitamos. Conscientes de eso obviamente este rato, ojalá no se vaya más allá, pero al definir esto que la mancha urbana está crecida. Pongamos límites a esto y la estrategia de densificar los sectores que ya están servidos, no sé cómo nos vaya a ir en términos de a ver. Si yo quiero densificar ahí, que valor que atractivo le doy al cliente para que diga -A ver yo regreso acá. -Sabiendo que el costo del suelo es imposible. Ahí no sé yo como hacerlo, porque esto que usted comenta para mi el suelo no urbanizado es el suelo más caro, yo mismo he ido a vivir en una parroquia, por costo del suelo porque no tenía que más, pero sin luz, sin agua sin alcantarillado, sin vía. Y claro, viene uno, viene otro, y después empezamos a exigir el servicio. Todo lo que hemos conseguido en el barrio ha sido con recursos nuestros, pero es forzar una situación porque en el momento dado que etapa nos acerque el alcantarillado, ya se está urbanizado. Nos acerca el agua potable que es un derecho, entonces claro en ese acercamiento de todos los servicios, siempre nos va a quedar pendiente algo. Y claro voy a lo mismo, que seguridad a temas médicos…, nada todavía. Y lo paradójico de esto es que el sector en donde yo vivo está declarado casi 20 años área urbana. Y yo les he dicho a los amigos, porque nos declararon área urbana si no estamos en capacidad de llegar con servicios, ¿no? Listo, somos urbanos pagamos todo, pero dennos, hagamos. Y digo paradójico, porque, aunque no lo crea; en estos años en tratar de hacer algo por el sector, la planificación ya está hecha hace 10 años, y no se ha aprueba y no se ha aprobado. 10 años y ese es uno de una realidad que está por toda la ciudad, y claro oiga yo yo no tengo pelos que jalarme aquí, por dios no podemos tener nosotros. Tenemos oiga creo 9 o 10 planes de ordenamiento listos y no se prueban. Como planificadores tenemos una tarea enorme con la ciudad y eso que Cuenca no está mal.

Anexo 6

ENTREVISTA GAD DE BAÑOS

Entrevistado: Luis Segundo Guamán Ayala

-Arq. Natalia Pacurucu: Bueno, vamos a empezar, primero muchísimas gracias por la apertura y por ayudarnos con esta entrevista. Como le habíamos comentado, nosotros estamos desarrollando este proyecto de investigación , que trata sobre todo, de temas de participación ciudadana en lo que es la planificación territorial , y nosotros como grupo de investigación, estamos tratando de fomentar el uso de las tecnologías de la información, para promover los procesos de participación ciudadana, entonces en ello , hemos estado haciendo algunas entrevistas a actores técnicos, actores políticos, en este caso , como usted, para saber cómo están en los actuales procesos de participación ciudadana, como se han llevado a cabo en los temas de planificación territorial, específicamente en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial , tanto del cantón Cuenca y como en este caso, de su parroquia Baños.

Entonces tenemos algunas preguntas para saber cómo han ido desarrollándose esos procesos.

-Presidente Gad de Baños: Ya, claro a las órdenes Arquitecta

Origen de la demanda

-Arq. Natalia Pacurucu: Muchísimas gracias. Entonces primero empezamos por el núcleo temático, que es de los orígenes de la demanda de participación ciudadana. Tenemos una pregunta que nos dice**: 1.** ***¿Cuál fue la situación o problema que ha dado origen a la demanda de participación ciudadana? No sé si nos puede comentar respecto a la parte cantonal, digamos así, a la planificación cantonal como más o menos funciona eso, ¿cuál cree usted que ha sido el origen, y también desde la parroquia Baños?***

-Presidente Gad de Baños: Gracias estimada Arquitecta, es un gusto compartir con usted. Bueno, consideró que esto surge de la ley de algunas voces, mucha gente tiene un espacio de suelo que siendo urbano o siendo rural, necesita tener algo de orden, entonces, en ver este desorden que existe , varios sectores son los que han tomado, la iniciativa de acudir al ente correspondiente, en el caso del municipio y a nosotros como Gad, somos los que tenemos, o tiene un tema de ser atendidos , por allí creo que es el origen, bueno, algo está pasando, planifiquen ordenen y controlen quizás , no?. Considero que es la necesidad de los sectores. Entonces hay gente que tiene una vocación, un poquito más de servicio, que deja sus actividades, se involucra en el proceso, es parte del proceso, y exige y demanda el espacio donde pueda poner en alto sus reclamos, su punto de vista.

-Arq. Natalia Pacurucu:

2. ¿Es decir que esta participación no sería más de la sociedad, que, del Estado, diría usted?

-Presidente Gad de Baños: Si, yo considero más que es de la sociedad, la que pide, pero como está normado también, entonces, la autoridad competente, en este caso el municipio en cumplimiento, tiene que, digamos, actualizar sus planes, tiene que, a cambio de una nueva administración hacia los PDOT, entonces un poco alinearse también al Plan Nacional de Gobierno. Esas situaciones creo que es un encuentro, mientras la entidad quiere cumplir en sus tiempos.

La ciudadanía también quiere medio expresar lo que sienten, creo que eso se va dando origen de, no sé, consideró que por allí digamos, ahí está, está similitud.

Escala

-Arq. Natalia Pacurucu: ***3. En cuanto a las escalas de participación, es aquí ¿En la parroquia se tiene un origen desde los barrios o es solo a nivel de las comunidades? Desde dónde se origina esa participación y hacia el cantón cómo van los representantes de aquí solamente no sé, ¿Las representan, líderes barriales, líderes comunitarios o solamente ustedes como representantes de la Junta parroquial?***

-Presidente del Gad baños: Bueno, nosotros tenemos como que, marcado dos segmentos, la parte urbana, decimos los barrios de baños, y la que está un poquito en la periferia, la de las comunidades de la parroquia. En ese contexto, pues hay más participación de la parte periférica, de las comunidades, tienen mejor nivel de organización. Son más cuidadosos en mantener ciertas costumbres y tradiciones, en tema religioso, hacer tal entonces por allí. Ellos tienen otro nivel de ver la participación.

Estando nosotros como Gobierno, en cercanía y son situaciones que de pronto quizás nosotros no podemos atenderlos, no, no está dentro de nuestra competencia. Con ellos, ellos son como nosotros, no somos como el puente. Para llegar hacia la entidad correspondiente.

Muy pocas veces digo a lo mejor, dos de 10 se han ido directo. Las comunidades se organizan ahí y se van directo, pero hasta el momento hemos registrado primero en la cercanía, acá, luego conjuntamente quizás hacemos algún tema o nosotros somos las partes que hacemos gestión para que las cosas se den.

- **Arq. Natalia Pacurucu:** ***4. ¿Ustedes pudieron participar en la elaboración del último plan de desarrollo y ordenamiento territorial? No sé si de este que están todavía en debate o del anterior, que fue la actualización del año 2015.***

Bueno de la del 2015 de mi parte también en su momento como dirigente de comunidad. No hemos sido invitados, ahora como esto nace requerimiento del municipio de Cuenca., de los PDOT hemos sido invitados, creo que un par de veces nomas, muy poquito, ha sido muy poca nuestra participación.

Capacidades estatales

-Arq. Natalia Pacurucu: En cuanto a los procesos de participación, ***5.¿Qué instancia gubernamental da respuesta a la demanda participativa, tanto desde aquí de la Junta parroquial a su parroquia, cómo desde el municipio a la parroquia?***

-Presidente del Gad Si nosotros damos Atención al Cliente, depende mucho qué tipo de situación están viviendo. Pero, también nosotros, como hacemos gestión a las entidades, entonces a través de nosotros vuelta llegamos a la comunidad, algunas situaciones cuando nosotros hacemos gestión, directamente la comunidad, ósea, perdón, la entidad, ya tiende a la comunidad, ya no nos han tomado en cuenta, directamente la información va desde las entidades hacia las comunidades por los dirigentes,.

-Arq Natalia Pacurucu: En cuanto a las capacidades estatales ***6. ¿ustedes como parroquia poseen recursos financieros, temporales, de infraestructura o normativa que sean específicos para los temas de participación ciudadana?***

-Presidente del Gad: No, no tenemos, en esa parte, cumplimos, por decirle, por nuestra limitaciones, no es que tenemos algo ya medio establecido, o normado de presupuesto.

-Arq. Natalia Pacurucu: ***Y el municipio ¿tampoco les destina?***

-Presidente del Gad: no, para alguna actividad, no.

Coordinación del proceso participativo

-**Arq. Natalia Pacurucu:** ***7. En cuanto a los recursos humanos, ¿Ustedes tienen también algún personal técnico destinado a llevar procesos de participación ciudadana?***

Bueno, por lo general, de parte de planificación tenemos la persona que siempre está con vinculación directa al comité participación ciudadana, de planificación, el brazo técnico del Gad en contacto con la comunidad, sí hay un profesional

-Arq. Natalia Pacurucu: ***Talvez, tiene un porcentaje de los recursos humanos, ósea ¿ Cuantos cargos políticos, cargos administrativos, existen destinados a los procesos de participación ciudadana, y cuantos son de planta y si hay personal contratado?***

-Presidente del Gad: Claro, una sola persona que es de planta, una sola persona, claro, cuando son eventos ya de trabajar con las comunidades, entonces se involucran más actores, más técnicos, no, para darle soporte, porque caso contrario una persona no es solvente, ya por tema logísticos.

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿El personal encargado tiene una formación específica tal vez?***

-Presidente del Gad: Si, a sus cargos, pero se suma a hacer un acompañamiento bajo directrices, en este caso, el departamento de planificación, para que la participación sea más activa, se desarrolle algunas estrategias, como el comunicar e invitarles, y también de registrar en su momento cuando ya exista el encuentro.

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Tal vez existen capacitaciones destinadas al personal que les ayuda con los procesos de participación?***

-Presidente del Gad: Muy poquito, bueno nosotros no, muy poquito, porque la participación, ha sido muy limitado

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Quiénes considera que lidera los procesos participativos, el equipo técnico, o la instancia política, tanto en el GAD cantonal como en su parroquia?***

-Presidente del Gad: Yo creo que es un cincuenta y cincuenta el equipo técnico, y también, ya, en este caso el alcalde, o la prefectura.

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Ustedes cuando desarrollaron su plan de ordenamiento territorial pudieron realizar mapeo de actores o mapeo de conflictos y demandas?***

-Presidente del Gad: Si, ese fue un trabajo arrancado por el consultor, no, si ha sido para nosotros también una limitación, quizá el hacer el seguimiento, porque estamos en plena pandemia, en ese momento está el consultor haciendo la depuración, nosotros hubiéramos querido que sea, justamente muy participativa, más de campo mismo, pero con esta pandemia, se tuvo que hacer algunos ajustes, no se estuvo digamos, mucho tiempo en territorio

-Arq. Natalia Pacurucu: ***Y sabe si a ustedes, por ejemplo, ¿si les tomaron como actores importantes dentro de la planificación cantonal?***

-Presidente del Gad: Si, si nos han considerado, ellos ven, como que el Gad es el que representa toda la parroquia

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Tal vez han podido formular alguna estrategia de participación, para la parroquia de baños?***

-Presidente del Gad: En la participación ¿en qué ámbito pero?

-Arq. Natalia Pacurucu: En la planificación y en la elaboración del plan, sobre todo

-Presidente del Gad: Claro que ellos fueron parte, el consultor tuvo nuestros compromisos, representando a la comunidad en los barrios.

-Arq. Natalia Pacurucu: ***Cuando se realizan ya estancias de participación, justamente para la elaboración del plan, ya sea aquí en el parroquial o en el Plan de Cuenca, ¿Cree que los actores políticos muestran el compromiso apoyo a estos procesos?***

-Presidente del Gad: Yo creo que una cosa es el discurso, no y otra cosa es la realidad, entonces, parece que no se ha empatado mucho en eso.

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Cuál cree que es el grado de aceptación social de los procesos participativos? Por ejemplo, ahora en la elaboración del plan de cuenca ¿pudieron, no sé, si la población de Baños, pudo participar en algunos eventos, y cuánto cree que baños, por ejemplo, ha aceptado estos procesos que se llevaron a cabo por el GAD municipal?***

-Presidente del Gad: Claro, bueno, si he trabajado también, activos y muy propositivos en el tema, pero no han sido mucho, es el problema, creo que estamos hablando de dos o tres momentos, claro efectivamente, al final se hace un acta, se escoge lo más relevante, pero allí hemos quedado, como que no hemos sido acogidos en su totalidad, solo en cierta parte.

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Tal vez algunas técnicas que ustedes han podido ver que el municipio y ustedes como parroquia han podido instrumentar para la participación ciudadana en la planificación territorial, en la elaboración de los planes?***

-Presidente del Gad: Sí, yo creo que las estrategias van enmarcadas en llegar de una manera positiva y comprometida con la información, que se va a hacer, cómo se va a trabajar el taller, esa es la forma que hemo llevado s, si hemos tenido acuerdos, y es un compartir, para tratar de motivar a la gente, al dirigente, es especial que sean parte del proceso es un trabajo en conjunto allí.

Participantes

-Arq. Natalia Pacurucu: ***En cuanto a los participantes, ¿Qué tan diversa cree que son los participantes en los procesos de participación, valga la redundancia, tanto en la elaboración del plan de aquí de Baños, como el cantonal?***

-Presidente del Gad: En el de Baños ha sido un poquito más notorio, no, ya y en el del centro, prácticamente, solo los otros vocales, no acompañamos, pese a que también se invita a los dirigentes, pero hay un tema que si bien es cierto quizá no encaje precisamente en nuestra consulta, pero hay una realidad que nuestra gente está viviendo, no, si los convocamos un día jueves tres de la tarde a una reunión, el común de los ciudadanos están trabajando, están en sus empresas, en sus emprendimientos, posiblemente están como empleados cumpliendo un horario, no podemos garantizar que hagan una actividad a cambio de nada, como ellos lo dicen, están sin aparte. Claro yo siempre he dicho, los eventos que podamos tener a futuro deben ser así mismo por las noches, y algún tema de ion de semana, viendo que comunidades, así le veo yo un poco más el tema, medio comprometernos de lado a lado.

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿En cuánto cree que hay exclusión de alguna población en los procesos de participación que se pueda excluir a ciertos grupos u organizaciones?***

-Presidente del Gad: No, ni tanto en la parte cantonal y parroquial, no

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Cuándo se hace proceso de participación, se capacita a la población, a la gente que va a las asambleas o talleres se los capacita sobre qué van a participar?***

-Presidente del Gad: No

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Considera que los participantes aprenden de los procesos de participación y que es lo que podrían aprender?***

-Presidente del Gad: Sí, haber, hay un tema cuando estuvimos con un par de dirigentes, que lindo como voy aprendiendo, no, porque una escucha a la parte técnica con mucha seguridad, comentar, y explicar, entonces para ellos también ha sido el premio, para uno es una experiencia genial, puedo entender cómo se mueve este tema de algunos proyectos, yo veo que muy acertado este tema de que siempre se pueda dar estos espacios para que la gente vaya conociendo, introduciendo poquito, y luego pueda generar una opinión, en ese mismo día , porque no tenemos previos.

-Arq. Natalia Pacurucu: ¿***Cuál cree que es el tipo de participación que ha instaurado tanto el Gad de Cuenca y su Gad en este caso, el Gad de Cuenca puede ser más informativo, consultivo, decisorio, de congestión?***

-Presidente del Gad: Más de aviso

-Arq. Natalia Pacurucu: Informativo

-Presidente del Gad: Si, eso a hacer nada más

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Y ustedes como GAD parroquial, cual podría ser el tipo?***

-Presidente del Gad: ¿Podría ser, o como esta?

-Arq. Natalia Pacurucu: Si***, ¿qué han hecho sobre todo en la elaboración del último plan de la última planificación que tienen?***

-Presidente del Gad: Nosotros, quizá entre el tema de ser más directo la entrega, hemos explicado no, hacemos una introducción de tres minutos, esto queremos hacer y lo invitamos para tal día, no cierto, eso ha sido la participación

-Arq. Natalia Pacurucu: Tal vez los mecanismos más utilizados que ha implementado el Gad, no sé, audiencias, consultas, referéndums

-Presidente del Gad: Eh, las audiencias, siempre ha manejado hasta el día de hoy, es que hay mucha participación de la gente, no se limita edades, no se limita nada, simplemente la invitación, y ya pues, allí se hace, no

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Y han sido virtuales o presenciales?***

-Presidente del Gad: Yo creo que un sesenta o setenta y cinco virtuales

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Tal vez algún tipo de tecnología que utilizan para los procesos de participación?***

-Presidente del Gad: No, no hay ninguno en especial, pero creo que es un registro nada más que llevamos.

-Arq. Natalia Pacurucu: Tal vez en cuanto a la planificación de su parroquia, respecto al uso de suelo, ***¿Como se realiza ese proceso?¿ Se utiliza alguna metodología? o está simplemente encargada a los consultores y nada más***

-Presidente del Gad: Yo lo que es el equipo, que está desarrollando, simplemente ellos explican, esto está pensado, por eso ya está, cerrando quizá de manera definitiva, cuando tú des la opinión, ya estás casi en el límite, no hay mucho por hacer, o muy poquito quizá.

-Arq. Natalia Pacurucu: ***En el caso de Cuenca, les han contado nada más, digamos, ¿cómo van a hacer los usos de suelo?, pero no es una propuesta en conjunto, digamos así***

-Presidente del Gad: Claro, si, si, está bien lo que usted dice, no, no es, no estamos relatando bien.

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Recuerda algunas técnicas que se han podido utilizar en los procesos de participación ciudadana como grupos focales, mesas de diálogos, talleres, encuestas?***

-Presidente del Gad: Nosotros hemos instaurado siempre las mesas de diálogos, un grupo acá otro grupo allá, todos dividimos y allí estamos

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Las personas que participan pueden hacer propuestas?***

-Presidente del Gad: Claro

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Cree que son efectivos los canales de información y difusión durante los procesos de planificación tanto los que lleva adelante el Gad municipal como los que llevan adelante ustedes como parroquia?***

-Presidente del Gad: Nos falta mejorar

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Usted cree que es accesible la información ya sea cartográfica, geográfica para los procesos de planificación, tanto que pueda disponer del Gad municipal, como la población pueda disponer de su parroquia?***

-Presidente del Gad: Hay un poquito más desarrolle, no le entiendo muy bien

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Qué tan accesible está la información para la planificación?***

-Presidente del Gad: Ósea la facilidad para el ciudadano común y corriente, difícil no existe, tal vez para otra gente que está en un nivel profesional puede tener alguna información un poquito más, sabe cómo manejar en donde existe información, pero ya se va generando esa brecha, el que sabe por su conocimiento en un área específica, ya lo desarrolla mejor, pero la gran población, no, no conoce

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Tal vez han tenido procesos de deliberación para propuestas en los planes, tanto en el plan de Baños como en el plan de Cuenca, del cantón?***

-Presidente del Gad: No

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Tal vez lo procesos que se llevan a cabo aquí de participación ciudadana del gad parroquial, son evaluados después?***

-Presidente del Gad: Si, por la parte que le hacía mención, nos hemos sentado, que hicimos, está bien, está mal, el alcance que hemos tenido, ese escenario, pero no es un análisis técnico, un poquito más, en el tema del evento

-Arq. Natalia Pacurucu: ¿No hay ningún órgano de seguimiento, monitoreo o de evaluación de estos procesos?

-Presidente del Gad: No, no lo hemos hecho

Resultados

-Arq. Natalia Pacurucu: ***En cuanto a los resultados***, ***¿ustedes generan documentos finales de los procesos de participación, tal vez hay algunas ayudas, memorias de las asambleas?***

-Presidente del Gad: Cuando piden, quizá él facilitador también puede entregar.

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿ Y se devuelven esos resultados a la población?***

-Presidente del Gad: No

-Arq. Natalia Pacurucu: ***Si la población por ejemplo solicita o hace alguna propuesta ¿De qué manera se incorporan esas propuestas?***

-Presidente del Gad: Siempre que esté en los ejes digamos nuestra competencia, no hemos tenido problema en incorporar como, siempre con la voluntad de la asamblea o grupo, amerita que ellos también siendo parte, generen una resolución, una opinión al respecto.

-Arq. Natalia Pacurucu: ***Ustedes tienen su propio consejo de participación, ¿Como está conformado ese consejo de participación ciudadana?***

-Presidente del Gad: Dejamos por zonas, nosotros tenemos cuatro zonas marcadas, uno por cada zona, tenemos un número de participación ciudadana de la zona uno, dos tres y cuatro

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Cree que los procesos de participación tienen continuidad en el tiempo y forman parte de una secuencia?***

-Presidente del Gad: No

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Tal vez han previsto otras instancias de participación ciudadana, aparte de las asambleas?***

-Presidente del Gad: No sé si eso puede ser considerado, porque nosotros tenemos un par de comunidades que están un poquito en un nivel de organización más activos, ser invitados allá en lugares donde una se puede en territorio conversar y entender algunos temas, que también si se han dado, pero no tantas comunidades y barrios son así

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Cree que con los procesos de participación se mejora la capacidad de interlocución con los ciudadanos y también con las organizaciones sociales?***

-Presidente del Gad: Sí, sí claro

-Arq. Natalia Pacurucu: ***¿Tal vez con los procesos, cree que la administración, en este caso del Gad, se vuelve más permeable?***

-Presidente del Gad: ¿en los procesos?

-Arq. Natalia Pacurucu: La gente puede, ósea el GAD es mucho más accesible, ***¿la gente puede estar más inmiscuida en los procesos de planificación?***

-Presidente del Gad: Si se vuelve un poco mayor, medio complicado no, quizás allí cuando se trata de algunas explicaciones, la gente termina hablando mal del uno, y mal del otro, entonces como que no está bien estos procesos, todavía creo que no alcanzamos la madurez política, una madurez de responsabilidad, y ser unos actores íntegros en ese tema, o probos para que, lo que se diga o lo que se haga sea de interés colectivo

-Arq. Natalia Pacurucu: Finalmente ***¿Considera relevante para el proceso participativo, comentar algún otro aspecto, no sé, igual referente a los procesos participativos que haya llevado adelante el municipio, algo que nos puede decir, alguna experiencia reflexiones?***

-Presidente del Gad: Si, sí, yo pienso que los gobiernos deberíamos ser más cercanos, quitar algo de burocracia, quizá con políticas diferentes, podríamos hacer que nosotros lleguemos al final del día, a mejorar la calidad de vida de la gente. Cada uno dentro de su nivel de competencia, creo que podría si, el Gad municipal también mejorar, por eso nosotros tratamos de tener siempre una mejora continua, y nos agrada mucho porque vamos viendo algunos resultados, compromisos que tiene la gente, somos un poquito más prácticos en los temas, nos gustaría tener, de alguna manera un poco de más confianza no.

-Arq. Natalia Pacurucu: Una última pregunta, ahora que se ha estado elaborando el plan de ordenamiento territorial del cantón Cuenca y el plan de uso y gestión del suelo, ***¿Ustedes cómo han***

podido participar ya de lo que es la propuesta en el plan cantonal cree, que se han sentido partícipe, han podido dar su opinión, han tenido incidencia en la elaboración del plan como tal?

-Presidente del Gad: No mucho, no mucho, lamentablemente, hemos sido invitados creo, a unos tres a los talleres donde prácticamente ya nos informa, ya no hay mucho quizá que podamos cambiar, siempre hemos dejado, y claro, no sé hasta qué punto, se haya hecho, de eso se ha dado muy poquito, no tenemos el retorno vea

-Arq. Natalia Pacurucu: ¿ya, no hay devolución?

-Presidente del Gad: Aja

-Arq. Natalia Pacurucu: Eso sería todo, muchísimas gracias

-Presidente del Gad: Gracias a usted

Anexo 7

Guías de pautas entrevista a Actores Políticos y Técnicos

Núcleos temáticos:

Nombres completos y cargo que tiene en el GAD

Martin Edmundo Lucero Quito, presidente del gobierno parroquial de Sayausí.

Origen de la demanda

1. ¿Cuál fue la situación/problema que dio origen a la demanda?

Aquí en la parroquia no ha habido problema porque siempre han sido las tomas de decisiones participativas no ha habido ese lío porque siempre se ha trabajado en comunidad.

2. ¿Cree que surge la demanda de participación desde la sociedad o desde el Estado?

Le repito, aquí no hay lio hablando de la parroquia no hay lio siempre ha sido muy comunitaria.

Escala

3. ¿El problema a partir del cual se inicia el proceso participativo tuvo su origen a escala barrial/municipal/distrital/regional/provincial/nacional?

A nivel de todos los barrios de la parroquia

4. ¿Cuál es la instancia gubernamental desde la que se dio respuesta a la demanda participativa? (preguntar en cada caso por división político-administrativa en la cual se desarrolla la instancia participativa).

Es directamente, estoy encargado yo, les coordino a todos los líderes la gente, la comunidad.

5. ¿Entonces no hay personal?

No es necesario tener personal

Capacidades estatales

6. ¿Cuáles son los recursos preponderantes (financieros, temporales, infraestructura, normativos) asignados a las oficinas encargadas de diseñar, implementar y evaluar la política? [Se puede revisar fuentes secundarias (por ej. Presupuesto) Y también consultar].

Es un desperdicio de recursos esto de la participación porque aquí simplemente es organizar a la gente, involucrarle y trabajar con la gente y la gente automáticamente se involucra.

7. Entonces, no tenemos formación del personal en temas puntuales de participación ciudadana

Eso sí siempre estamos a la par incluso nuestro lema es gestión, participación y servicio

8. ¿Existen capacitaciones destinadas al personal de estas oficinas estatales orientadas al desarrollo de los procesos participativos?

No

9. ¿Existen equipos técnicos conformados por personal técnico-burocrático? En caso de responder de forma negativa ¿se contrataron equipos externos?

No, es que es intra burocrático, no tiene nada que ver.

10. En la elaboración del PDOT se contratan equipos externos que ayudan en estos procesos de participación.

No, simplemente se contrata la consultoría y la consultoría se encarga de hacer todo lo que es el tema técnico el tema de convocatoria, participación, involucramiento, socializaciones nos encargamos nosotros, puntualmente yo como presidente.

Coordinación del proceso participativo

11. ¿Se realizó un análisis político estratégico del territorio, (mapeo de) actores, conflictos y demandas? [si respondió que SÍ: A partir del análisis político realizado ¿se definió una estrategia de participación?

Nosotros tenemos una base de datos y cada mes hacemos nosotros una reunión de líderes en donde ahí nos dan todo tipo de necesidades de trabajos de acciones de actividades que se van a hacer.

Si, primerito es la organización, organizarles, dar los lineamientos, armar cronogramas y ejecutar, pero lo más importante es el trabajo comunitario, esa es la estrategia, no sé si como estratégico pero esa es la metodología más importante que tenemos nosotros de participación

12. ¿Qué tipo de actores políticos son los que muestran más interés?

No

13. ¿Cuál cree que es el grado de aceptación social del proceso participativo?

Bueno nosotros de la convocatoria del 100% que se ha convocado, estamos hablando de un 90% que asiste. Es decir, de 60 que se convocan más o menos 55-56 participan en la construcción del PDOT.

14. ¿Cuán conforme está con las técnicas utilizadas para instrumentar la participación ciudadana en dicho proceso? ¿Quedaron aprendizajes o lecciones aprendidas a partir de la experiencia?

No se utilizan técnicas lo único que nosotros al menos lo que yo he visto y por experiencia propia es que la única forma de que la gente participe es que vea resultados, si no ve resultados la gente se desmotiva y no participa.

Participantes

15. ¿Cuán diversa cree que ha sido la participación desde el origen del proceso?

Claro, nosotros invitamos a todas las personas, tenemos 60 organizaciones dentro de la parroquia, son más de 60 como 64. Son prácticamente 64 líderes qué representan a cada una de las organizaciones y a la final es toda la parroquia.

16. ¿Considera que la implementación del proceso tuvo un alcance significativo? ¿Entiende que logró representar a la población objeto de la demanda/problema?

Claro del 100%.

17. ¿Cree que algún/os actor/es que forman parte de la problemática que dio origen al proceso participativo fueron excluido/s del mismo? ¿Cuál/es?

Si se autoexcluyen algunos, pero eso ya es más por temas políticos que por temas de participación.

18. ¿Sabe si se capacitó a los participantes para el proceso?

No

19. ¿Considera que los participantes han aprendido sobre cómo funcionan los procesos participativos? ¿Sobre qué cosas en particular? (adecuarse al formato sugerido, entender la dinámica propuesta, presentar propuestas, etc.)

No es que no hay procesos de capacitación.

Método

20. ¿Cuál es el tipo de participación del proceso? (informativo, consultivo, decisorio, de cogestión). ¿Considera que se podría haber otorgado otro tipo de participación?

Decisorio.

21. ¿Qué mecanismos se utilizaron en el proceso de implementación de la instancia participativa? (Audiencia, consulta, referéndum, etc.) ¿fue presencial, virtual o híbrida?

Es que hacemos diferentes tipos de participación, por ejemplo, hacemos asambleas generales, locales, reuniones grupales, hacemos a través de redes sociales.

De forma presencial.

22. Ustedes tienen su propio consejo de participación ciudadana

No es un consejo de participación. Aquí lo que hay es un comité de veeduría. Bueno el consejo de participación ciudadana nos pide nombrar un representante de la ciudadanía, su directiva, pero no es como un consejo de participación es el consejo de planificación y rendición de cuentas, representado por la sociedad.

23. ¿Recuerda qué técnicas se utilizaron para conocer la opinión de los participantes? (grupos focales, mesa de diálogo, consulta de expertos, talleres, encuesta, registros etc.)

Redes sociales.

24. ¿El proceso previó la posibilidad de que quienes participen puedan hacer propuestas?

No pueden sino esa es la base empezamos desde la propuesta y de ahí si armamos lo nuestro siempre es así.

25. ¿Cree que fueron efectivos los canales de información y de difusión durante el proceso? ¿considera que fue clara dicha información? Asimismo, ¿entiende que fue útil la información brindada por el organismo de gobierno para que la ciudadanía pueda participar?

Si son 100% efectivos.

26. Esta información brindada ¿cree que fue clara y fue útil?

Si.

27. ¿Cuán accesible fue tener información respecto del proceso?

No, es que es poquito celoso. Depende del tema por ejemplo para los PDOTS es poquito complicado hay recelo.

28. ¿Surgieron nuevos puntos de vista e ideas después de la deliberación?

Si claro, yo tengo una metodología que es cambiante, soy de la idea de que siempre tiene que haber cambios. O sea, se elabora alguna propuesta y tiene que haber cambios cada mes

obligatoriamente si no hay cambios hay que generar los cambios siempre tiene que haber propuestas, repropuestas, tiene que haber análisis, es más nosotros nos caracterizamos por las reformas.

29. ¿El proceso tiene prevista una instancia de evaluación? Si es así, ¿dicha evaluación es participativa?

Si cada mes nos reunimos. Nosotros llamamos a los líderes nos reunimos en cada barrio, cada mes cada barrio, entonces llega la directiva llega los líderes y puede sumarse la gente.

Resultados

30. ¿Sabe si se generó un documento final con los resultados del proceso?

Es obligatorio, lo que pasa contratamos consultoría, la consultoría tiene que registrar todo llevar un número de registros.

31. ¿Se previó la devolución de los resultados hacia los participantes del proceso? En caso afirmativo, ¿de qué manera se realizó dicha devolución?

Al consejo de planificación, que son los que representan a la sociedad se les entregan toda la documentación y se les va dando todo el proceso

32. ¿Cree o sabe si los resultados fueron transformados en alguna acción, programa o política?

Si es que es viable, sí. Primero si es que es viable, si es que es legal y si es que es revisable, caso contrario no.

33. ¿El ejercicio participativo tuvo continuidad en el tiempo? ¿Por qué cree que fue así?

Bueno el hecho de que convoquemos a la gente que llegué al 90% de los convocados dice mucho quiere decir que si están participando todos y todas.

34. ¿Pensando en la continuidad de la política se han previsto otras instancias participativas?

No porque la que tenemos es eficiente.

35. ¿Cree que mejoró la capacidad de interlocución con los ciudadanos?

Si se hacen vínculos de amistad incluso.

36. ¿Cree que la administración se volvió más permeable luego de las instancias participativas? ¿Por qué?

Si, la gente viene acá y tiene toda la confianza de pedir, de exigir e incluso de criticar.

37. En cuanto a la articulación con el GAD cantonal ¿Como ustedes como junta parroquial se han visto considerados por ejemplo para la elaboración del PDOT cantonal que en este momento está en debate? ¿Cómo se ha llevado adelante ese proceso desde el municipio, en este caso específico con la junta parroquial de Sayausi? Cree qué ha habido esa articulación, esos espacios de participación para estar inmiscuidos en el proceso de elaboración del PDOT PUGS

Si ellos coordinan bastante bien.

38. ¿Qué más han hecho?

Bueno hemos estado nosotros en todo un proceso de construcción de nuestra zona, en asambleas parroquiales en reuniones de trabajo en grupos focales en talleres nos han hecho partícipes de todo absolutamente de todo nos han hecho llegar documentación, nos han solicitado información nos han solicitado recomendación, es observaciones se han hecho observaciones se han recogido observaciones.

39. Cree que ha sido incorporado ya en estos documentos finales digamos ya en los que están en debate

La mayor parte si, otras cosas no, pero es entendible.

40. Finalmente, considera relevante para el proceso participativo comentar algún otro aspecto o tema o si lo desea puede brindarnos una reflexión a partir de su experiencia.

Creo que la participación ciudadana no debe ser normada, no tiene que ser ley yo creo que tiene que salir de la iniciativa de cada persona y sobre todo del liderazgo de quién está manejando la zona, el sector o la junta. Si le convertimos en ley estamos obligando y cuando se obliga por lo general los resultados no son los óptimos, pero cuando se participa como era antes, se participa de corazón los resultados son mucho mejores y son más satisfactorios. No debería ser ley nada más sino iniciativa del pueblo.

Anexo 8

Guías de pautas entrevista a Actores Políticos y Técnicos

Entrevistado: Pedro Padilla

Núcleos temáticos:

1. ¿Cuál fue la situación/problema que dio origen a la demanda?

El tema del PDOT es importante, porque lo vamos realizando con la gente, es decir nos vamos reuniendo en cada barrio, en cada sector, donde vamos sacando todas las necesidades, por decir cuántos barrios, comunidades hay; necesidades en tema de seguridad, vialidad, medio ambiente, agua, participación de gente, hay que rescatar que hay muy poca participación de la gente.

2. ¿Cree que surge la demanda de participación desde la sociedad o desde el Estado?

Entiendo que los gobiernos parroquiales están obligados hacer este plan de participación, más no es porque lo sienten, es un tema que lo tienen que cumplir por ley, nosotros antes de iniciar la administración generamos una propuesta de trabajo en base las necesidades de la gente, en nuestra candidatura lo que proponemos es generar espacios de participación donde se pueda dar una respuesta inmediata. Hay gobiernos que simplemente pagan al técnico para que ellos hagan el levantamiento de información.

Escala

3. ¿El problema a partir del cual se inicia el proceso participativo tuvo su origen a escala barrial/municipal/distrital/regional/provincial/nacional?

Nosotros tenemos un promotor social que se encarga en responder todas las necesidades de la gente, si usted viene a solicitar una respuesta inmediata y no está el presidente, entonces está el promotor, en estos días ha sido el nexo, el enlace con cada uno de los barrios y las comunidades, es decir un gobierno parroquial de territorio no de escritorio, entonces para nosotros es importante que se vaya de barrio en barrio levantando la información, es decir si usted me habla de un barrio yo le digo la necesidad y que se está haciendo para cumplir la necesidades.

4. ¿Cuál es la instancia gubernamental desde la que se dio respuesta a la demanda participativa? (preguntar en cada caso por división político-administrativa en la cual se desarrolla la instancia participativa).

Por ley nos toca hacer, el COOTAD también indica que se debe tener el consejo de participación ciudadana, ellos son los entes que revisa la rendición de cuentas, reuniones cada año, se les presenta el informe de reformas de presupuesto. Como le dije participan muy poco entonces ese es el problema la ciudadanía y la juventud se inmiscuyen, si usted le dice a un joven que venga a participar, a ver la información, no vienen, a pesar de que se les invita a fiscalizar nunca pasa.

Capacidades estatales

5. ¿Cuáles son los recursos preponderantes (financieros, temporales, infraestructura, normativos) asignados a las oficinas encargadas de diseñar, implementar y evaluar la política? [Se puede revisar fuentes secundarias (por ej. Presupuesto) Y también consultar].

Si, en temas de participación ciudadana nosotros nos reunimos en barrios, sacamos la información y vamos destinando los recursos para esas necesidades de la gente. Primero es un proceso en donde participan todos los ciudadanos en cada sector y luego vamos diversificando el presupuesto y vamos invirtiendo en lo que ellos necesitan, pero para la participación como tal si y no, ya que hay proyectos con grupos vulnerables, con jóvenes, entonces tratamos más de incentivar a la gente para que se generen estos espacios de participación.

6. ¿Han variado los recursos asignados a las mismas a lo largo del proceso participativo? ¿De qué manera? Y sabe ¿a qué se debió dicha variación?

Está el representante, que sería el promotor social, el presidente del Gad, el promotor de comunicación, y el técnico de sociales, son los que están encargados de revisar estos procesos.

7. ¿Cuáles son las características de los recursos humanos encargados del proceso? (% de cargos políticos y % cargos de administrativos, % personal de planta vs. % personal contratado).

Son técnicos contratados por proyecto.

8. ¿Cuál es la formación del personal y su vinculación con las funciones específicas para el desarrollo del proceso participativo objeto de estudio?

Tenemos al licenciado en comunicación (Fárez) que es el encargado de todo el tema de participación ciudadana y subir la información al sistema, tenemos también al licenciado Wilson Albarracín, el presidente del Gad está por cumplir con su licenciatura, y el compañero promotor que no necesita de un título porque el proyecto es para promotor.

9. ¿Existen capacitaciones destinadas al personal de estas oficinas estatales orientadas al desarrollo de los procesos participativos?

Si, nos capacitan desde CONAGOPARE o desde la misma participación ciudadana.

10. ¿Existen equipos técnicos conformados por personal técnico-burocrático? En caso de responder de forma negativa ¿se contrataron equipos externos?

No, nosotros tenemos técnicos en las diferentes áreas de ambiente, vialidad, temas de infraestructura, y participación.

11. ¿Alrededor de cuantos técnicos tiene el GAD?

Cinco técnicos que están encargados de la parte territorial.

12. ¿Quiénes considera que lideran el proceso participativo? ¿El equipo técnico o la instancia política?

Los dos generamos los nexos, la participación.

Coordinación del proceso participativo

13. ¿Se realizó un análisis político estratégico del territorio, (mapeo de) actores, conflictos y demandas? [si respondió que SÍ: A partir del análisis político realizado ¿se definió una estrategia de participación?

Sí, siempre hacemos mapeos, es más nosotros tenemos una base de datos de los actores activos y de los representantes de las comunidades, barrios, etc.

14. ¿Se validó la viabilidad política, técnica y presupuestaria de la estrategia?

No, nosotros no hemos elegido eso la verdad.

15. ¿Cuáles son las áreas administrativas involucradas en el proceso? ¿Qué relación existe entre las mismas? (mismo nivel jerárquico, de subordinación).

Si, si participamos con la gente.

16. ¿Existen relaciones de coordinación entre estas áreas? ¿Cuáles?

En cierto punto sí, en algunas cosas coordinamos.

17. ¿Cuál cree que es el grado de aceptación social del proceso participativo?

Muy baja.

18. ¿Cuán conforme está con las técnicas utilizadas para instrumentar la participación ciudadana en dicho proceso? ¿Quedaron aprendizajes o lecciones aprendidas a partir de la experiencia?

Nosotros recorremos los espacios, tenemos reuniones, recetamos las necesidades, conversamos con la gente, procesos de sociabilización cuando se va a hacer alguna obra.

Participantes

19. ¿Cuán diversa cree que ha sido la participación desde el origen del proceso?

La participación en muy poca.

20. ¿Cree que algún/os actor/es que forman parte de la problemática que dio origen al proceso participativo fueron excluido/s del mismo? ¿Cuál/es?

No, creería que no.

21. ¿Sabe si se capacitó a los participantes para el proceso?

No, no hemos tenido eso

22. ¿Considera que los participantes han aprendido sobre cómo funcionan los procesos participativos? ¿Sobre qué cosas en particular? (adecuarse al formato sugerido, entender la dinámica propuesta, presentar propuestas, etc.)

Si, si aprenden, se van gustosos cuando tienes estos espacios de participación, oh viene algún técnico de otra institución y les da esos talleres.

Método

23. ¿Cuál es el tipo de participación del proceso? (informativo, consultivo, decisorio, de cogestión). ¿Considera que se podría haber otorgado otro tipo de participación?

Bueno la participación informativa.

24. ¿Se utiliza algún tipo de tecnología para fomentar los procesos de participación o la participación en sí misma de la población?

Si en la pandemia se manda link, tenemos la página que se envía los comunicados.

25. ¿Qué metodología se utiliza para la asignación de usos de suelo en el PDOT, participan la población, oh solamente se muestra a la población en este ámbito?

Eso se encarga el municipio, nosotros nos regimos ah lo que es el PDOT del municipio

26. ¿Recuerda qué técnicas se utilizaron para conocer la opinión de los participantes? (grupos focales, mesa de diálogo, consulta de expertos, talleres, encuesta, registros etc.)

Si se ha hecho talleres.

27. ¿El proceso previó la posibilidad de que quienes participen puedan hacer propuestas?

Si, ellos son los generan las propuestas.

28. ¿Cree que fueron efectivos los canales de información y de difusión durante el proceso? ¿considera que fue clara dicha información? Asimismo, ¿entiende que fue útil la información brindada por el organismo de gobierno para que la ciudadanía pueda participar?

Cuando se hace solo en redes sociales no, pero cuando se hace un barrido de toda la zona, es decir entregar invitaciones si asiste la gente.

29. ¿Cuán accesible fue tener información respecto del proceso?

Muy poco, hay lugares que no les interesa mucho y no están abiertos.

30. ¿Surgieron nuevos puntos de vista e ideas después de la deliberación?

Si, exactamente nosotros si hacemos esto.

31. ¿Se ha creado algún órgano de seguimiento o de monitoreo y evaluación? ¿Cómo funciona?

Si con los técnicos que tenemos de las diferentes áreas.

Resultados

32. ¿Sabe si se generó un documento final con los resultados del proceso?

Sí, generamos documentos de la participación

33. ¿Se previó la devolución de los resultados hacia los participantes del proceso? En caso afirmativo, ¿de qué manera se realizó dicha devolución?

Siempre, es información pública, nosotros hemos invitado a que vengan a retirar la información.

34. ¿Se incorporaron los aportes de los participantes en la política?

Si

35. ¿Cree o sabe si los resultados fueron transformados en alguna acción, programa o política?

Si, un ejemplo es un grupo vulnerable, madres solteras que quieren participar en la toma de decisiones, en eventos culturales

36. ¿El ejercicio participativo tuvo continuidad en el tiempo? ¿Por qué cree que fue así?

Se va bajando.

37. ¿Esta instancia participativa es parte de una secuencia de participación?

No hay secuencia, cada representante viene con su ideología

38. ¿Pensando en la continuidad de la política se han previsto otras instancias participativas?

Por medio de los grupos sociales

39. ¿Cree que mejoró la capacidad de interlocución con los ciudadanos?

No

40. ¿Cree que mejoró la cooperación entre las organizaciones participantes?

Realmente es la primera vez que me hacen una entrevista de participación ciudadana.

41. Finalmente, considera relevante para el proceso participativo comentar algún otro aspecto o tema o si lo desea puede brindarnos una reflexión a partir de su experiencia.

Más vínculo con los entes competentes, porque a veces nosotros desconocemos de los procesos de participación, sin embargo, siempre estamos pendientes de receptar estas inquietudes de la gente.

42. ¿Ustedes como GAD, cuando es por ejemplo la elaboración del Plan Cantonal como es esta articulación con el municipio?

Bueno ellos nos invitan a nosotros la verdad, damos nuestras sugerencias.

Anexo 9

Centro de Estudios de Innovación Institucional

UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

ENTREVISTA CUENCA

Mi nombre es…… Soy parte de un proyecto universitario de investigación que se enfoca en los mecanismos de participación ciudadana implementados en políticas de desarrollo territorial en diferentes municipios de América Latina.
El objetivo es conocer las particularidades, similitudes, diferencias y desafíos de llevar a cabo las instancias participativas en diferentes partes de la región latinoamericana, considerando que cada una tiene normativas y contextos disímiles. Por ello es que en primer lugar le voy a preguntar sobre usted y su gestión, luego voy a pedirle que me sitúe en cuestiones contextuales del Plan y por último le realizaré preguntas más específicas sobre los mecanismos participativos implementados.
Desde ya le agradezco su tiempo y le recuerdo que toda la información aquí compartida es confidencial.

SECCIÓN A: Contextualización

Sobre la persona entrevistada:
Nombre: ESTEBAN ANDRES BALAREZO SARMIENTO
- ¿Qué función cumple dentro de la planificación del desarrollo territorial en Cuenca?
Coordinador de la actualización PDOT año 2015-2019
Hace dos semanas coordinación del PDOT 2021.

- ¿Hace cuánto trabaja en esto?
Desde el 2006, Plan Estratégico de Cuenca.
Primer PDOT 2011
Actualización 2015-2019 como coordinador,
Técnico en el PDOT 2019-2021
Coordinación en el PDOT 2019-2021
Área de trabajo área ambiental
Político institucional y participación ciudadana.

- ¿Ha participado de la confección de más de un plan?
Sí, 4 planes.

- ¿tiene alguna profesión?
Ingeniero en Sistemas
Ambiental
Título cuarto nivel relacionado con el ambiente y calidad del aire.

Sobre la gestión
- ¿Cuáles son las áreas municipales que entran en acción para la confección del plan?
Toda la corporación en su conjunto

GAD, las empresas públicas y los entes adscritos por que el plan se desarrolla en cinco ejes: social, económico, ambiental, cultural, político institucional y de participación ciudadana y asentamientos humanos (centros poblados infraestructura, movilidad y cobertura de servicios básicos)

- ¿Con qué otros niveles de gobierno deben articular para ello?
Entes adscritos al gobierno nacional, organismos desconcentrados (ministerios, coordinaciones y subcoordinaciones)
SENPLADES
Desde la administración pública se concibe al plan como un elemento orientador a nivel cantonal, entonces intervienen los actores públicos y privados y todos aquellos que se puedan sumar al proceso como la academia, los gremios, los colectivos, la sociedad no organizada, sociedad organizada (barrios, comunas, parroquias, federación de barrios, colectivos urbanos, ONG, frentes cívicos)

- ¿Mediante qué canales y/o espacios se da esa articulación?
Ahora a través de ordenanza se tienen habilitadas las mesas de concertación, son espacios de dialogo y trabajo conjunto, que permiten una planificación participativa. Son mecanismos que han sido desarrollados antes de que se cuente con la ley de participación ciudadana. Cuenca ya contaba con un modelo de trabajo de este tipo que fue heredado del Plan Estratégico de Cuenca al 2020, ahí ya se hablaba de mesas de concertación y los actores internos y externos. Al iniciar el Ordenamiento Territorial en el 2008, se vio pertinente continuar con este modelo. Luego con la aprobación del al Ley de Participación Ciudadana, cada nivel de gobierno debe contar con un sistema de participación.
En el caso del PDOT del 2011, no se contó con este sistema, sin embargo, existía para el plan estratégico y se tomó los mecanismos de este que se usaban para monitoreo del plan, hasta que se pudo contar con el sistema.

Sobre el plan
- ¿Sobre qué normativa o regulación se sustenta la elaboración de planes de OT cantonales?
Se parte de la Constitución 2008, el COOTAD, el COOPFP
En la actualidad de suma la Ley de Uso y Gestión del Suelo y su reglamento
Se suman algunos otros códigos y las competencias exclusivas de los GAD.
También estos reglamentos dictan cuales deben ser los contenidos mínimos del plan y con que leyes se debe trabajar, así como la articulación. Por ello se debe articular el PDOT con el Plan Nacional de Desarrollo, con la Estrategia Territorial
Además, existen otras leyes que avalan el plan y conforme se van generando se van sumando, por ejemplo, la Ley de Gestión Ambiental, la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales (definición de suelo productivo), Ley de Economía Circular, que permiten apalancar la propuesta.
También está el Código Orgánico Administrativo (COA) que permite definir los niveles de institucionalidad que necesita la administración publica.
También está la Ley de Participación Ciudadana, en el caso de Cuenca el Sistema cantonal de participación ciudadana. Para ello existe una ordenanza y el sistema que fue construido con la Universidad de Cuenca

-Puede decirme, a rasgos generales, ¿cuál es el proceso de elaboración de un PDOT?
Depende de la coyuntura a nivel político del estado central.
Para el plan del 2011 se pedía que se ejecute el plan hasta una fecha establecida, pero no se pedía nada más.

En el plan del 2015 se dividió por las fases de plan, le diagnóstico fecha límite noviembre (6 meses), primera fase diagnóstico, propuesta (3 meses), modelo de gestión. fue normado desde el ejecutivo y se establecieron los plazos

Para este periodo por la emergencia sanitaria no se definió fases, solo un período de un año en que se debía tener listo el plan, el plazo se cumple el 14 de septiembre de 2021.

- ¿Siempre el proceso ha seguido las mismas etapas? ¿en qué difiere cada experiencia (en los distintos planes)?
El proceso no sigue las mismas etapas, existiendo diferentes experiencias.

la experiencia más fuerte con nivel de evaluación y monitoreo fue el del periodo anterior, cuando la SENPLADES regulaba el proceso. No obstante, en el momento que dejó de ser una super secretaria, simplemente un ente adscrito, perdió todo el peso y el nivel de organización a nivel de territorio.
En la actualidad SENPLADES ya no es el protagonista y deja abierto a los GAD la construcción de los planes parecido a lo que pasó en el 2011.

- ¿Cuál fue el último plan cantonal de desarrollo y ordenamiento territorial que fue aprobado, promulgado e implementado?
PDOT actualización vigente 2015-2019.

SECCIÓN B: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CUENCA

Pensando en el PDOT 2018…

Diseño

- ¿Por qué se incorporan instancias participativas en el plan? ¿qué normativas la regulan?

Es potestad de los alcaldes ver el nivel de trabajo que se pueda tener en la construcción del plan y depende mucho de la persona que dirige el plan.
Por ejemplo, para el Plan del 2011 hubo sesiones de trabajo y participación que involucraron a ciertos actores y con eso se elaboró el plan. Cada uno de estos organismos tenía a su haber una cantidad de personas que pertenecían a esa organización. Hubo un proceso en el que se interactuó con las organizaciones que consolidan las demandas o visiones de los ciudadanos (personas que ejercen su derecho de ciudadanía ya se en el área urbana o rural).
En el plan del 2015, al ejercer (Yo) la coordinación de participación ciudadana, lo primero que se trabajó al nivel del ejecutivo (alcalde), se propuso la planificación participativa con una serie de

espacios diferenciados metodológicamente e inclusive diferenciados en la lógica de trabajo y el local. permitió mejorar el cercamiento con los diferentes grupos y se incorporaron todos los que fueron posibles en ese lapso de tiempo.
Es importante decir, que el tema de la participación en ciertos espacios o cierta masa ciudadana se ha tergiversado. Ahora la participación es decir lo que uno quiere y si no es tomado en cuenta, entonces no sirve. Se ha desvirtuado mucho el tema y lo peor es que esto sirve para generar una masa social fuerte que cree que así mismo es que complica mucho el proceso.
La participación es recopilar ese conjunto de necesidades, pero no puntuales sino colectivas y coyunturales de un territorio, que deben ser sustentadas con una base de datos estadística y contrapuestos en una propuesta.
El proceso que se llevó (Plan 2015) entonces desde la parte técnica con todos los insumos del Censo del INEC, se sumaron las universidades, gremios y colectivos que manejaban su propia información. A esto se sumaron los regímenes dependientes que ya contaban con su propia información, tal es el caso de salud, educación, justicia, gobierno del interior, gobernación, ECU 911, MAGAP, MIPRO. Con estos últimos se trabaja la articulación de la política, mirando la realidad del área urbana y rural. Así se tiene una propuesta ideal en base a todo lo que se ha trabajado con los colectivos y también se tenía la percepción de la ciudadanía el ordenamiento territorial y el desarrollo. Así se contrastan las dos situaciones y se evalúan. Por ejemplo, el plan no resuelve lo que pasa en un barrio por temas de escala y ahí es en donde se mal entiende la participación.
la cultura de participación ciudadana no tiene un acompañamiento académico que pueda orientar una mejor participación ciudadana. Esto ha propiciado que en el Sistema Cantonal de Participación Ciudadana exista un componente que tenga que ver con formación ciudadana, política, formación en temas de gobernabilidad y gobernanza. Esto es fundamental para la participación, de lo contrario se tienen esos problemas.

En el plan del 2015 también se enfatizó, basado en la Constitución, que el Plan debe promulgar el bien común y no el bien individual. Con esto aparecieron ciertos retractores, sobre todo aquellos vinculados con la tenencia de la tierra y de las actividades que no son adecuadas en un territorio.
Así se llevó a cabo el plan en las tres fases, la presentación, trabajo conjunto y la devolución y validación. En este tercer momento se definía que aspectos se tomarán en cuenta y que otros no con su respectiva explicación pública.

- ¿Cuáles son los mecanismos participativos que se incluyen en el plan?

Para el Plan 2015
Talleres de construcción participativa
Reuniones de articulación
espacios de dialogo como mesas de trabajo conjunta
Trabajo técnico académico y ONG (como SENDAS que tiene información puntual y un trabajo en territorio amplio, datos solidos) que generan propuestas.
Espacios de trabajo tecno político con los directivos de barrios y de Juntas Parroquiales.
Casa abierta, a la que se invitaba a cualquier tipo de población sin la necesidad de pertenecer a una organización. Aquí la gente contaba como mira al cantón y se lo retroalimentaba.

Plan 2019
Arrancó bajo el mismo lineamiento, lo que freno el proceso fueron los estados de excepción y limitación de aforos.

Otro obstáculo fue el paro nacional de octubre del 2019 y no se puedo acabar el proceso de participación, se avanzó un tercio de lo que se había planificado.
Se realizaron reuniones más puntuales por grupos temáticos.
En el plan del 2011 existieron reuniones más heterogéneas.
Con la pandemia tomo fuerza las reuniones virtuales y el municipio tomó esto como una nueva realidad, que permitió tener sesiones de trabajo interesantes, con mayor flexibilidad en tiempo y espacio, siendo una innovación.

- ¿En qué etapas se participa?
Participación en la propuesta con más fuerza.
En el diagnóstico solo se recepto información y se tomó los datos que las diferentes entidades disponen.
Hay que hacer diferencia entre dato real y percepción ciudadana, con ello es necesario contrastar los dos escenarios.

- ¿En qué consisten esos mecanismos?
Dentro del Plan se concibe el modelo de gestión que estructura o diagrama como debe funcionar el ente gestor. Lo ideal es que este ente gestor tenga reglamento de funcionamiento para sacar el mejor provecho posible.

Este mecanismo ya funcionaba hace 15 años, con la Ley de Participación Ciudadana y al dar de baja el proceso anterior hubo un retroceso.
Por ejemplo, el Concejo de Participación Ciudadana ahora está conformado por 11 delgados, de los cuales 7 son del GAD.
El Concejo de Participación Ciudadana de hace 15 años tenía 17 delegados, de los cuales el alcalde era el único del municipio. El resto de técnicos, asesores, formaban parte del alcalde, pero no tenían voto dirimente.

-En algunos municipios de los que estudiamos se utilizan diferentes técnicas para organizar la dinámica del (por ejemplo, utilización de encuestas o mapeos colectivos), mecanismo ¿en cuenca se realiza esto? de ser así ¿qué dinámicas utilizan en cada mecanismo?
Se tiene un mapeo de actores medido por fuerzas políticas y fuerzas de incidencia, así como en temas de liderazgo.
Para trabajo en campo la metodología varia. Por ejemplo, para la universidad se tenía mapas a detalle con lenguaje muy técnico.
Para las comunidades, juntas parroquiales y barrios, se trabajó con mapas parlantes, tarjetas, árboles de problemas en diversas fases y luego se realizaban las plenarias conjuntas.
Para las entidades del Estado, se trabajaba más con cifra y datos, además de la articulación y matrices técnicas de trabajo conjunto de articulación y presupuesto.

- ¿Se documenta la instancia? ¿de qué manera?
Mapeo de actores consta en el PDOT un apartado que trata solo este tema.
En el plan del 2011 no existió más que unas memorias técnicas de los encuentros.
Para el Plan del 2015, se usó otra lógica aprendida de la academia para trabajar en territorio. Todos esos encuentros están sustentados en una memoria de participación ciudadana, que tiene alrededor de unas 400 hojas, en las que se abarcan la metodología, actores, grupos focales, matrices de acuerdo.

En la actualidad se cuenta con una memoria de participación.

- ¿Cómo es la convocatoria a cada instancia?
Ahora a través de la dirección de planificación, de la secretaria de Planeamiento y de la Dirección de descentralización, participación ciudadana y gobernanza. Esta última trabaja con las juntas parroquiales, comunidades, siendo estos niveles de participación la base de la pirámide de la participación ciudadana. Sobre esta base se tiene el resto de actores. El municipio maneja las reuniones que se tienen con los regímenes dependientes, la corporación municipal y cuando es a nivel de ministerios las convocatorias se realizan desde la alcaldía.

En la actualidad a la población en general se convoca por medio de boletines de prensa, redes sociales, medios de comunicación, pautas ariales, ruedas de prensa, entrevista en los medios.

- ¿Cómo se selecciona a quienes participarán?
El único mecanismo de selección es cuando se va a trabajar temas puntuales o coyunturales. Por ejemplo, si se va a trabajar el tema de economía popular y solidaria, se convoca al ente del estado que maneja estos temas. Entonces aquí si es una convocatoria selectiva por alineación, articulación y corresponsabilidad, es una selección más especializada. En los otros casos se convoca a todos los actores que tengan injerencia en el tema, no se restringe la participación.

- ¿Se realizan difusiones para el público en general? ¿de qué forma?
Boletines de prensa, redes sociales, medios de comunicación, pautas ariales, ruedas de prensa, entrevista en los medios.

- ¿La convocatoria está regulada por alguna normativa?
No existe esta particularidad.

- ¿Se busca estrategias para promover la participación de colectivos vulnerabilidades, usualmente apartados de la toma de decisiones públicas?
A nivel de Cuenca se encuentra el Concejo cantonal de protección de derechos y los Concejos Consultivos, que encargan de los sectores vulnerables.
En la actualización del plan se trabajó con 10 colectivos.

- ¿Buscan convocar a las mismas personas en diferentes instancias?, ¿y en la confección de los diferentes planes a lo largo del tiempo?; ¿por qué?
Varia no son las mismas personas, los actores y la realidad cambian.
en el 2015 hubo participación de muchos más colectivos, como los de bicicletas y con diferentes dirigentes.
En la actualidad ya no existen los mismos colectivos y representantes. La emergencia sanitaria modificó las cosas, propendiendo a cambios de colectivos. Algunos funcionaban con recursos del BID o de la ONU y se terminaron dichos recursos.

Algunos invitados si van de cajón, como por ejemplo ciertas ONG como SENDAS, el cabildo de mujeres.
También existen nuevos colectivos y que se incorporan al proceso.

IMPLEMENTACIÓN

- ¿Qué recursos del cantón se ponen en juego a la hora de organizar las instancias participativas?
De manera presupuestaria, cada dirección tiene su presupuesto.
El presupuesto del PDOT que tiene destinado una cantidad para estas actividades.
En la actualidad es mucho más difícil que hace 10 años atrás, la contraloría evita que se realicen eventos en sitios que no sean parte de la institución y que no se brinden refrigerios, siendo esto un limitante.
No obstante, para temas comunicacionales como banners, afiches, impresiones, documentos gráficos, cada dirección tiene sus recursos. Se generan elementos disponibles para la población, de manera que puedan realizar una veeduría social parte de los lineamientos del PDOT.

- ¿Qué áreas están involucradas en el diseño, puesta en práctica y análisis de las instancias?
Las empresas públicas tienen su propia dinámica, cuentan con su área social y su responsabilidad social empresarial.
Dentro del GAD existen cuatro instancias muy fuertes de trabajo: desarrollo social, dirección de descentralización, dirección de planificación y la dirección de género.

- ¿Existe articulación entre esas áreas? ¿cómo es esa experiencia?
La articulación se hace a la fuerza.
Cada dependencia hacía lo que mejor le parecía.
En el caso de descentralización y presupuestos participativos los ejes de trabajo son los del PDOT.
En desarrollo social es igual, las acciones que se realizan en las diferentes casas (Violeta, del Migrante, Proyecto Vida) que se manejan están articuladas a la arista social del PDOT.
En el caso de la dirección de género y temas de la mujer, tiene un componente exclusivo en el Plan, como por ejemplo el Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) se articula directamente al plan, se articula en la política macro y desarrolla incidencia más directa en el territorio. Lo mismo sucede con el plan de movilidad y el plan de uso y gestión del suelo.

-Pensando desde el punto de vista de la administración pública, ¿cuáles son las dificultades que puede identificar en cuanto a la puesta en práctica de los mecanismos de participación ciudadana?
Desconocimiento de la ley y de cómo ser parte del proceso, los mecanismos avalados por la ley. Es por esta razón que el Sistema de participación ciudadana también mira la formación ciudadana como un aspecto importante y ha generado hasta mallas curriculares para generar procesos certificados de aprendizaje.

- ¿Existe alguna normativa de acceso a la información relacionada con la participación pública en los planes de OT?
Se maneja la LOTAI, que garantiza el acceso a la información. Sin embargo, esta ley dice que no toda la información es pública y que existe información de carácter reservado.

Dentro del GAD de Cuenca existe la Jefatura de transparencia, está ligada directamente al tema de veeduría social y transparencia y acceso a la información que se llama gobierno abierto.
Como política se ha generado el Open data. El plan del 2014 y para este año, una vez aprobado el plan se libera toda la información, inclusive hasta archivos de trabajo como shapes.

- ¿Se busca informar a la ciudadanía de la temática antes de la instancia?
Generalmente se realizan por los sistemas, se realiza los talleres ampliados se dice que se va a trabajar en los sistemas. En un mismo espacio se tiene varios actores y luego se los dividen por temática.

- ¿Qué información se entrega en el desarrollo de la instancia?
se les presenta el total de la información trabajada, para ello se tiene una información más digerible y resumida para orientar el proceso de dialogo y lo que se ha hecho es tener el compromiso una vez que se apruebe el plan se entrega un ejemplar del plan.
Ene l plan anterior se contó con 5000 ejemplares impresos y otros digitales que se entregaron a la población.

-Le parece que los datos con la que la ciudanía cuenta ¿son suficientes para garantizar una participación informada?
algunos si, se diría que en la mayor parte de los casos si. Pero existen desfases por ejemplo para el año 2020 s debía contar con el nuevo censo, pero debido a la emergencia sanitaria no se ha podido concretar el mismo. Lo que se ha hecho es hacer ciertas proyecciones, no obstante, no es un dato tan real.
Otro problema es que no toda la población está preparada para trabajar con datos, si usamos términos como cobertura, porcentaje de aprovechamiento del suelo la población no entiende, entonces el dato no es el limitante, hay que cambiar la lógica de entregar los datos.

- ¿Qué opina que habría que hacer o reforzar para promover una participación más consciente de la temática de desarrollo y ordenamiento territorial?
Formación ciudadana debe ser una prioridad, así podemos saber a que va ir orientada la participación y el nivel al que se está dirigiendo.

-La persona que participó ¿recibe alguna devolución luego de la instancia? ¿de qué forma?
Si, en los talleres y a través de medio impreso, digital y portal web de la corporación municipal.

- ¿Qué actores sociales participaron en el diseño del PDOT de 2015-2018? ¿continuaron participando en otras etapas? ¿la participación se da de forma sectorizada o individual?
Grupos de atención prioritaria: mujeres, diversidades sexuales, diversidades étnicas, diversidades culturales, niñas, niños, adolescentes, adultos mayores; todos estos en espacios diferenciados.
Concejo Consultivo de la Niñez y la Adolescencia (CONA), Concejo
Cantonal de Protección de Derechos, consejos consultivos.
Entidades régimen dependiente, instancias del gobierno central desconcentrado
Federaciones de barrios
Juntas parroquiales
Concejo provincial
Gobernación
Ministerio del Interior y ECU 911
Ministerio de Economía
Planifica Ecuador
Empresa inmobiliaria del Estado
Sociedad no organizada nativa o no nativa del cantón.
Colectivos bicicletas, afrodescendientes.

Gremios de artesanos, periodistas, operadores turísticos, emprendedores
Academia, 4 universidades del cantón.
ONG: SENDAS, GAMA HUAPONI, etc.
Cabildo de mujeres y Cabildo por el agua.
En el plan del 2014 se participó en todas las etapas, por temáticas de manera diferenciada.

- ¿Se llevó algún tipo de registro de las personas que participan en distintas instancias?
Sí, registro escrito y fotográfico.

- ¿Qué sectores tienen más recurrencia en la participación?
Todos, depende del tema de convocatoria.

- ¿Se buscó asegurar la participación de algunos sectores en particular? ¿por qué?
En el plan del 2014, se buscó priorizar los sectores históricamente excluidos, los grupos de atención vulnerable: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores.
Concejos Consultivos y Concejo de participación de derechos
Diversidades sexuales como colectivos LGTBI.

- ¿Hay alguna normativa o estrategia de inclusión para dar conseguir más diversidad de perfiles y opiniones?
Estrategias que saca cada coordinador y direcciones. Depende de as personas que están al frente y que se arriesga a llegar a la población.

EVALUACIÓN

- ¿En qué etapas se implementó la participación? ¿hubo participación durante la etapa de implementación de la política? ¿cómo se instrumentó?
La política pública se instrumenta a través del presupuesto y los proyectos. Este fue uno de los mecanismos empleados para el monitoreo y evaluación. Por ley SENPLADES realiza el monitoreo y el Concejo de planificación que miden el avance del plan, además la autoridad de turno a quién se le reporta.
No hubo un proceso de veeduría social y esto tiene que ver porque el ente gestor no consideró.

Se realiza una evaluación anual desde 2013, se evalúa lo que se comprometió y si se ha hecho o no.

Este año se ha conversado para cambiar la particularidad y que sea el plan el que obligue a realizar estrategias para impacto de cambio.

- ¿Se previó alguna instancia pública para realizar la evaluación de resultados?
Se han previsto, pero no se han aplicado. Lo que se ha hecho es la transparencia de la información, se sube la evaluación del plan de cada año.
La participación ya no es proactiva en el momento de evaluar o monitorear.

-De acuerdo a su opinión, ¿cuál de los siguientes tipos de participación se implementó en Cuenca: propositiva, de control o de validación de la política pública?
Ambos, porque la una era para proponer varias cosas que nacen de una necesidad social para que sea una política pública y no una política impuesta.

- ¿En qué momentos la ciudadanía tuvo la posibilidad de formular propuestas propias originales?
En la fase de propuesta, con las líneas de acción. Con las partes se llega a definir e inclusive redactar como va a quedar la política.

- ¿En qué momento la ciudadanía tuvo la posibilidad de realizar observaciones sobre las propuestas municipales?
En los talleres, en dos momentos, donde se mostró la propuesta (en los encuentros de concertación) y también en la devolución en donde se dice que no se va a poder realizar y también surgen ciertos aspectos que fueron olvidados.

- ¿Cómo fueron integrados los resultados de la participación al plan?
En los momentos de devolución.

- ¿Cómo se dio el proceso de selección de propuestas u observaciones realizadas por la ciudadanía?
Proceso interno y técnico, la administración pública trata de ver hasta dónde puede llegar.
La viabilidad técnica y económica es otro factor, que se relacionan no solo con el municipio sino también con los entes del ejecutivo. Por ejemplo, una política social, el GAD no tiene la competencia, tiene unas direcciones que hace las veces del MIES, pero la política es del MIES; solo se encamina los esfuerzos.

- ¿Con qué criterios se desestimaron o se incorporaron los planteos resultantes de las instancias participativas?
Viabilidad técnica y económica

- ¿Existió algún mecanismo de evaluación de la instancia participativa en sí?
No existe a nival nacional, ni de la misma SENPLADES, se deja abierto a cada municipio por lo que depende de quién dirige el plan.
Hay directrices, pero no una metodología como tal.

- ¿Se solicitó devoluciones u observaciones a quienes formaron parte de ella?
Sí, en la propuesta y devolución

- ¿Por qué cree que la ciudadanía participa o continúa participando?
La ciudadanía se ha empoderamiento de los procesos. Mucho antes de existir la ley ya había participación ciudadana. Esto empieza sobre todo en la administración del Arq. Fernando Cordero cuando de implementan los presupuestos participativos rurales.

- ¿Por qué cree que la ciudadanía no participa o deja de participar?
Porque sus expectativas no se cumplen y por ello es importante diferenciar los niveles de planificación.

- ¿Quiere dejarnos alguna reflexión respecto a los procesos de participación ciudadana en las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial?

Primero debería haber un proceso desde el ente central para comunicar que es lo que se debe hacer en cada una de las planificaciones y eso ser replicado en los diferentes niveles de gobierno

la academia también debe vincularse con carreras cortas o formaciones que tenga que ver con temas de participación, ya que el desconocimiento muy grande y se desvirtúa el tema de la participación.

El Concejo de participación ciudadana y control social, también debería dar procesos de capacitación y una metodología.

Por ejemplo, en Cuenca, todos quieren cosas, pero no todos ceden. Con los procesos de participación se han parado obras, y está bien cuando están en contraposición, pero en temas de ciudad donde si se necesita ya no es lo mejor para el cantón.

Esta particularidad debe ser tomada en consideración desde diferentes frentes, desde el Estado como ente rector y desde la academia como formadores.

MUCHAS GRACIAS POR SU TIEMPO.

Anexo 10

Guías de pautas entrevista a Actores Políticos y Técnicos

Entrevistado: Julián Cuenca

Núcleos temáticos:

Origen de la demanda

1. ¿Cuál fue la situación/problema que dio origen a la demanda?

No sé si sería problema, pero hay un marco legal vigente que está anclado a la ley de participación, de la cual se derivó que en el año 2011 en el GAD de Cuenca hizo una ordenanza, estableció un procedimiento para la actualización de los planes de desarrollo de ordenamiento territorial. Entonces ahí se constituyó una necesidad legal de poder hacer un proceso de participación, pero también dentro del GAD de Cuenca se tiene identificado actores sociales, institucionales que son básicamente los que tienen injerencia y los que conocen la política, la realidad, diagnóstico y problemática que tiene la ciudad dentro de los temas sobre todo en el ámbito social y económico. Y entiendo que fue una voluntad política que inclusive se empezaron hacer asambleas ciudadanas y se incluyó como una gran asamblea la participación y el conocimiento de la propuesta del PDOT.

2. ¿Cree que surge la demanda de participación desde la sociedad o desde el Estado?

Creo que es desde ambas, como mencionaba el estado oh ah nivel del estado hay un marco legal vigente inclusive se crea el consejo de participación, que es un ente obviamente a nivel estatal y que rige a todos los GADs y obviamente el que vigila que se cumplan procesos de participación y como mencionaba también, que hay colectivos, actores sociales que están directamente involucrados y participan activamente en la generación de algunas ideas políticas y que no necesariamente son convocados por el GAD, sino que están activados de manera por iniciativa propia, de los cuales el GAD los reconoce y se ancla a ellos para poder desarrollar esos procesos.

Escala

3. ¿El problema a partir del cual se inicia el proceso participativo tuvo su origen a escala barrial/municipal/distrital/regional/provincial/nacional?

De lo que yo conozco, cuando se hacía el proceso participativo de PDOT en el año 2015 se diferencia el nivel, porque el proceso a escala barrial como que se diluye y se entiende que un proceso a escala barrial inclusive parroquial es para hacer una especie de lista de deseo, es decir las demandas insatisfechas que los barrios se sabe centrar en peticiones tan

necesarias como alcantarillado, agua potable, arreglo de vías; sin embargo el nivel de un PDOT oh de una planificación cantonal como que no involucra mucho a este tipo de sector oh a este ámbito, sino más bien identifica actores sociales que tengan más injerencia en el territorio y que pueda dar una mirada más amplia, no únicamente de un barrio o de una parroquia.

4. ¿Cuál es la instancia gubernamental desde la que se dio respuesta a la demanda participativa? (preguntar en cada caso por división político-administrativa en la cual se desarrolla la instancia participativa).

La instancia en este caso nos corresponde como GAD municipal, en sí el que asume la instancia de participación, pero también se ha tenido coordinación con las otras instancias oh con los otros niveles de gobierno, sobre todo los GADs parroquiales rurales que si bien tienen su propia independencia si cabe el término, oh su propia competencia en elaborar sus propios PDOT, siempre debe haber una articulación con el PDOT Cantonal, entonces también habido un involucramiento con estos niveles de gobierno, pero obviamente el que asume de manera directa es el GAD Municipal.

Capacidades estatales

5. ¿Cuáles son los recursos preponderantes (financieros, temporales, infraestructura, normativos) asignados a las oficinas encargadas de diseñar, implementar y evaluar la política? [Se puede revisar fuentes secundarias (por ej. Presupuesto) Y también consultar].

A nivel de GAD, existe una dirección justamente que es de participación y gobernabilidad y es el ente ejecutor de todos los procesos de participación y obviamente, que están en el día a día desde el ciudadano común, dirigentes barriales y dirigentes comunitarios hasta representantes de parroquias, entonces esta dependencia tiene un presupuesto asignado, es una dirección dentro del municipio y tiene un personal y un presupuesto asignado. Pero también dentro de los presupuestos, que yo tengo conocimiento por ejemplo, para la actualización del PDOT en el año 2015, si se asignó un recurso para procesos de socialización y obviamente era para talleres que se desarrollaban en los tres momentos; en la fase de diagnóstico, en la fase de propuesta y en la fase de modelo de gestión, y obviamente eran destinados esos recursos para realizar estos talleres en un local que pueda brindar las condiciones, y también que los participantes puedan tener un tipo de comodidad oh se incentiven a participar. Pero también conozco que ya en cambio hay los presupuestos participativos, que orientan cómo se invierte en los proyectos en cada GAD parroquial anclados obviamente a los PDOT, claro que es un elemento difícil de demostrar oh plasmar como los objetivos y líneas de acción de los PDOT, son amplios, todos justificamos cualquier tipo de intervención dentro de unos grandes objetivos.

6. ¿Han variado los recursos asignados a las mismas a lo largo del proceso participativo? ¿De qué manera? Y sabe ¿a qué se debió dicha variación?

La verdad no estoy claro si es que variaron oh no, yo entendería que al menos se han mantenido los procesos de participación, se están manteniendo ya desde algún tiempo, el tema claro si es que variaron no estoy al tanto.

7. ¿Cuáles son las características de los recursos humanos encargados del proceso? (% de cargos políticos y % cargos de administrativos, % personal de planta vs. % personal contratado).

Hay una dirección, que se encarga de toda la articulación del proceso de participación y obviamente es el brazo ejecutor, pero también hay actores políticos, que inciden dentro de los procesos de participación. También existen promotores que están a cargo de un territorio y son los que están articulando la participación y además identificando los posibles conflictos que se puedan dar dentro de los procesos de participación. Obviamente conocemos que la planificación no es muy bien vista por todos, al que le afecta ya no es bien vista, por más política que beneficie a la gran mayoría, a veces la voz que más se escucha es la que está en contra. Estos promotores no están a favor o en contra de una línea política, sino en contra o favor de un modelo territorial de unos objetivos que puedan ser beneficiosos para la mayoría. También hay el nivel técnico que es el que absorbe a nivel de planificación, que es el encargado de elaborar la propuesta de actualización del PDOT, pero son los que asumen la exposición técnica de la propuesta oh los que recogen la problemática y los plasma en objetivos, en proyectos, que puedan dar respuesta al cantón. En el equipo redactor estarán el coordinador que corresponde a nivel de jefatura dentro del GAD municipal, el plan del 2015 lo hizo por administración directa entonces había un coordinador, pero esta la cabeza el director que es el que toma las decisiones y se elaboran los informes hacia las asambleas generales o al consejo cantonal.

8. ¿Cuál es la formación del personal y su vinculación con las funciones específicas para el desarrollo del proceso participativo objeto de estudio?

Se consideraba en el equipo técnico desde el 2015, se contaba con dos personas encargadas del proceso participativo; una tenía el perfil de politóloga y otra socióloga. Pero también están los promotores a pesar de no ser un nivel técnico sino más bien un perfil, de ciudadano que son los que están día a día con la gente.

9. ¿Existen capacitaciones destinadas al personal de estas oficinas estatales orientadas al desarrollo de los procesos participativos?

Para el 2015, hubo un proceso bastante largo de capacitación con CIMAS que es una empresa o agencia española, dieron un proceso detallado de capacitación, con un plan de desarrollo se trabajó inclusive a nivel de comunidad, en las parroquias sobre todo se llevaron procesos de socialización y también trasladado a los procesos que se desarrollaron con estos actores y colectivos ciudadanos, inclusive se tuvo certificados al ser aprobados los cursos de capacitación y también se han dado los temas de manejo de conflicto para atender al ciudadano, eso ayuda mucho a un proceso de socialización porque orientan a que los talleres se desarrollen de manera que se necesita y se requiere.

10. ¿Existen equipos técnicos conformados por personal técnico-burocrático? En caso de responder de forma negativa ¿se contrataron equipos externos?

Si, roles perfectamente definidos de personal de logística, es el que elabora las convocatorias, entregan las invitaciones de manera personalizada, lleva el registro de firmas y el equipo técnico es el que asume, sistematiza y elabora el expediente participativo.

Para el 2015 no se contrataron equipos externos, fue con personal del GAD.

11. ¿Existen instancias de vinculación entre el personal político y el administrativo-burocrático con relación al proceso que se está analizando?

La vinculación era a través de reuniones de trabajo con el ente político y con el ente decidor referido a los concejales, para que con reuniones detalladas escuchar y poner a conocimientos las inquietudes u observaciones que ellos desde su mirada política identifican, o los transmite los ciudadanos, con la intención de que se tenga un conocimiento más pleno de lo que sería una propuesta y el alcance de todos estos procesos de planificación.

12. ¿Quiénes considera que lideran el proceso participativo? ¿El equipo técnico o la instancia política?

Para este caso el equipo técnico, porque si bien es un proceso político, pero sobre todo en el incluir en una propuesta cantonal grandes líneas para el cantón, grandes objetivos, respuestas oh a través de políticas, esas no necesariamente se plasmas de una parte política, en esta interviene si se dio oh no respuesta a inquietudes ciudadanas, pero a mi criterio la parte técnica sobre todo en el PDOT incide dentro de la formulación.

Coordinación del proceso participativo

13. ¿Se realizó un análisis político estratégico del territorio, (mapeo de) actores, conflictos y demandas? [si respondió que SÍ: A partir del análisis político realizado ¿se definió una estrategia de participación?

Sí, de acuerdos a los sistemas que se identificaron a través de la metodología de ese entonces de SENPLADES y los seis sistemas que se analizaron se identificaron actores por cada uno de los sistemas desde sociocultural, económico, político, asentamientos humanos, movilidad y sobre todo en cada uno de ellos se realizaron estos mapeos para ver con cual se puede trabajar de manera que se tengan aportes a una propuesta de un PDOT. Este mapeo de actores no surgió únicamente en el año 2015 sino también fue desarrollado para el el primer plan del 2010 y 2011 y también se estableció vínculos con algunos actores, que inclusive esos grupos ya no están en vigencia, pero los que están vinculados siguen participando de alguna u otra manera y sobre todo los actores que se han identificado y validado han sido más en los ámbitos sociales, inclusive sin dejar de considerar por mandato legal la equidad de género.

Si se definió la estrategia de participación, se estableció mesas de concertación, en las cuales se hace una presentación inicial que desde la información primaria, se disponía para los sistemas, exponiendo la problemática y luego de ella pasar a un segundo momento que ya es en cambio elaborar las políticas, las línea de acción o proyectos que puedan dar respuestas a esa problemática y necesidad, y un tercer momento que fue el modelo de gestión que es identificar o hacer una relación de los proyectos.

14. ¿Se validó la viabilidad política, técnica y presupuestaria de la estrategia?

La viabilidad política si se validó, sin embargo, esta se ancla por mandato legal a que el PDOT se revise con cada cambio de administración, es decir la viabilidad política siempre se revisa con el alcalde o presidente de GAD de turno, se hace un ajuste de acuerdo con el plan de gobierno.

La viabilidad técnica si se analiza inclusive desde cuando se hacen las propuestas, y la viabilidad económica es la que siempre queda pendiente porque a pesar de que en algunos casos si se verifica un monto, después no se identifica quien es el responsable y prácticamente no se plasman.

15. ¿Cuáles son las áreas administrativas involucradas en el proceso? ¿Qué relación existe entre las mismas? (mismo nivel jerárquico, de subordinación).

Hay un ente que coordina, el GAD está estructurado orgánicamente a través de coordinaciones, en ese tiempo existió una coordinación de gobernabilidad en la cual está la dirección de participación, pero por otro lado también hay la coordinación de planificación, en la cual está la dirección de planificación que es la que ejecuta el plan, estas dos están articuladas. También se involucra a las empresas públicas que en cambio son las que van a incidir mucho en los proyectos sobre todo en dotación de infraestructura; el caso de ETAPA, EMAC y también la dirección de desarrollo social.

16. ¿Existen relaciones de coordinación entre estas áreas? ¿Cuáles?

Hay coordinación en la formulación de los proyectos que tienen incidencia, por ejemplo; con Etapa, para definir un proyecto dotar o ampliar la cobertura de agua potable, alcantarillado en la zona rural se hacía la coordinación para ver hasta donde se podría plasmar ese proyecto, articulando con actores a través de la dirección de participación, es una relación directa.

17. ¿Los actores políticos responsables de la instancia participativa mostraron compromiso/apoyo del proceso?

Si, hubo mucho involucramiento, inclusive apoyo al proceso, los actores políticos en ese tiempo identificaron que no únicamente era una necesidad de cumplir una actualización de un PDOT, sino de involucrarse y dar el posicionamiento debido. En el 2015 inclusive a nivel político, hubo un taller de trabajo de toda la corporación para que los proyectos se anclaran a la propuesta del PDOT.

18. ¿Cuál cree que es el grado de aceptación social del proceso participativo?

Los procesos participativos están desgastados, porque eso demuestra los actores sociales que participan porque a lo mejor se generó mucha expectativa, oh no se da una idea clara de lo que se puede lograr como proceso participativo y como que hay ese desgaste de la participación, pero también se ha visto el otro lado que es un pretexto que se debe cumplir un proceso de participación, se piensa por parte de cierto sector de la población, que si es que no están de acuerdo no es válido, sino participaron físicamente ellos no es válido.

19. ¿Cuán conforme está con las técnicas utilizadas para instrumentar la participación ciudadana en dicho proceso? ¿Quedaron aprendizajes o lecciones aprendidas a partir de la experiencia?

Si falta mucho dentro de técnicas o metodologías para desarrollar procesos de participación, inclusive en algunos casos no solamente el GAD, muchas instituciones convoca dizque a un proceso de participación, pero lo que hacemos es dar a conocer un resultado que a veces no se entienden el poder de cómo están ahí. Lo que se quiere que en un proceso de participación se den aportes que nutren una propuesta. Y también en las socializaciones cuando se da a conocer un producto lo que se tiene de los asistentes, actores sociales, no son aportes sino son comentarios, quejas.

Participantes

20. ¿Cuán diversa cree que ha sido la participación desde el origen del proceso?

Si se han considerado a la gran mayoría de actores que tienen incidencia en el territorio, se puede decir que ha sido una participación diversa. Obviamente habrá situaciones que no

permitan convocar a todos, pero los grupos identificados por este mapeo de actores estén representados todos.

21. ¿Considera que la implementación del proceso tuvo un alcance significativo? ¿Entiende que logró representar a la población objeto de la demanda/problema?

Si, pero como son propuestas a nivel de cantón porque la expectativa ciudadana es más de lo que se puede plasmas como una política, en una meta un indicador, por ejemplo; las expectativas de las madres era que en la propuesta se diga que los parques tengan todos unos lactarios y querían que ya en la propuesta del PDOT se incluya. A veces queda ese sin sabor en los ciudadanos que no se está dando la respuesta adecuada. Otro ejemplo se dice que se debe dotar de agua potable, alcantarillado a las partes rurales, pero entra en conflicto con las partes de conservación oh que no son urbanizables, en cambio la gente dice que usted debe dotarse, ahora me dice que no, entonces entramos en una especie de contradicción con la población.

22. ¿Cree que algún/os actor/es que forman parte de la problemática que dio origen al proceso participativo fueron excluido/s del mismo? ¿Cuál/es?

Como actores políticos sí pueden haber sido, puede que algún actor que estuvo de la parte política para el siguiente proceso no se consideró.

23. ¿Sabe si se capacitó a los participantes para el proceso?

No, solo se dio una especie de inducción bastante general previo a los talleres, pero creo que es una deuda también no solo a los participantes sino también al ente decidor, que es en cambio un ente político que debería darse un proceso de capacitación, desde porque se hacen estos planes, que alcance tienen, que pasa si no se hacen, para que tengan una idea más clara de lo que se está desarrollando.

24. ¿Considera que los participantes han aprendido sobre cómo funcionan los procesos participativos? ¿Sobre qué cosas en particular? (adecuarse al formato sugerido, entender la dinámica propuesta, presentar propuestas, etc.)

Como funciona el proceso participativo, no. Pero se ha aprendido conjuntamente con los actores sociales que si ellos no están presentes y no dan a conocer su realidad, su otra mirada, una propuesta de planificación puede quedar muy teórica y no en plasmarse oh desarrollar una necesidad ciudadana; pero que, si los ciudadanos aprendieron, al menos yo no conozco que se haya hecho una evaluación sobre los participantes.

Método

25. ¿Cuál es el tipo de participación del proceso? (informativo, consultivo, decisorio, de cogestión). ¿Considera que se podría haber otorgado otro tipo de participación?

Ha sido consultivo y en algunas partes decisorio. Consultivo porque se les ha preguntado en esas mesas de concertación sobre la realidad, se ha dicho que se valide la información que desde el GAD se pudo recolectar y se ha pedido que se decida en qué políticas son en las que se podría plasmar el documento.

26. ¿Qué mecanismos se utilizaron en el proceso de implementación de la instancia participativa? (Audiencia, consulta, referéndum, etc.) ¿fue presencial, virtual o híbrida?

Sobre todo, fueron talleres presenciales, estas mesas de trabajo se desarrollan en locales y después se hacía una mesa redonda en la que todos ponían sus aportes. No se hicieron consultas ni otro tipo de participación porque la metodología se planteó que se desarrolle en mesas de concertación.

27. ¿Se utiliza algún tipo de tecnología para fomentar los procesos de participación o la participación en sí misma de la población?

Para el 2015 no se utilizaron herramientas tecnológicas, sobre todo aportes y consultas a través de la página municipal y correo con nombre específico PDOT.

28. ¿Qué metodología se utiliza para la asignación de usos de suelo en el PDOT, participan la población, o solamente se muestra a la población en este ámbito?

Se desarrolló y validó ya no con los actores sociales, sino con un grupo más específico y que maneja las zonas de conservación, las zonas rurales y con ello se validaron las categorías de ordenación. El consenso que se desarrolló en primera instancia fue definir qué se protege, que se cuida, en donde se siembra y hasta dónde puede crecer la ciudad, sin embargo, ya en el detalle se hizo únicamente con una mirada técnica y es en la que se encontraron muchos conflictos de aplicación, porque en cambio ya los mismos actores y representantes de los GADs, que en ese tiempo validaron ya en aplicación vieron que a lo mejor pudo ser más flexible, oh un mayor análisis de usos de suelo.

29. ¿Recuerda qué técnicas se utilizaron para conocer la opinión de los participantes? (grupos focales, mesa de diálogo, consulta de expertos, talleres, encuesta, registros etc.)

Encuestas no, pero talleres, grupos focales, expertos sobre todo en temas de protección, se involucra directamente ETAPA, MAE, Comisión de Gestión Ambiental; y en los grupos focales a través de mesas de concertación.

30. ¿El proceso previó la posibilidad de que quienes participen puedan hacer propuestas?

Sí, sin embargo, por tiempo los plazos de respuestas no llegan a tiempo, entonces en lo que se trabaja básicamente es en la elaboración de una propuesta, y que esta sea retroalimentada y validada.

31. ¿Cree que fueron efectivos los canales de información y de difusión durante el proceso? ¿considera que fue clara dicha información? Asimismo, ¿entiende que fue útil la información brindada por el organismo de gobierno para que la ciudadanía pueda participar?

Es una deuda porque a veces se analiza con los expertos, entonces ya se da por válida la información que ellos generan que puedan promover y lo que se difunde básicamente es el resultado al resto de la ciudadanía y muchas veces ni siquiera sabes que hay un producto que se está desarrollando en el proceso de planificación.

32. ¿Cuán accesible fue tener información respecto del proceso?

La información por los volúmenes que están impresos es difícil, pero se difundió muchísimo en formato digital, se hizo entrega también de manera formal a la gran mayoría de actores que participaron como instituciones públicas y se puso en la página municipal un link para conocer la propuesta e inclusive descargarla. Y luego de aprobado el plan inclusive en el portal del municipio se puso una pestaña que dice PDOT y aparece la información de las categorías de ordenación y usos de suelo principal que está asignado, es decir si se puso a conocimiento.

33. ¿Cree que fue plural la información producida? ¿Se les permitió a los participantes expresar sus ideas? ¿de qué forma?

Los que participaron en las mesas de concertación que obviamente fueron a los que se les invitó, ellos hicieron sus aportes algunos hicieron llegar por escrito, pero la gran mayoría dentro de las mesas de concertación, de las cuales se tiene como respaldo las sistematizaciones y lo que aportó cada participante.

34. ¿Surgieron nuevos puntos de vista e ideas después de la deliberación?

Si, como todo proceso de planificación nunca es perfecto, siempre después que se cierra algún proceso, aparecen nuevos puntos de vista, pero la gran mayoría de los casos están considerados y hay excepciones entre las cuales a lo mejor no se obvio un tema que debería incluirse, lo que pasa muy a menudo es que el punto de vista es diferente al que ya se plasmó en una propuesta, pero no es que no se consideró, sino que la expectativa de este punto de vista era la que ya se consensuó por la mayoría.

35. ¿El proceso tiene prevista una instancia de evaluación? Si es así, ¿dicha evaluación es participativa?

Si, el proceso de evaluación está previsto hacerlo cada año y ahí se activan las mesas de concertación, se hace en septiembre previo a asamblea ciudadana, es decir para ir viendo que se cumplió y que no, entonces si está previsto un proceso de evaluación.

36. ¿Se ha creado algún órgano de seguimiento o de monitoreo y evaluación? ¿Cómo funciona?

Más que un órgano es la dependencia que elabora el PDOT, en nuestro caso se denomina Unidad de Gestión Estratégica Cantonal, de ahí la encargada de monitorear, evaluar, hacer reportes a los entes estatales que van evaluando el cumplimiento del PDOT, es decir es parte de las actividades que tiene la unidad a cargo del PDOT.

Resultados

37. ¿Sabe si se generó un documento final con los resultados del proceso?

Hay un expediente que incluso es como habilitante para conocimiento del consejo cantonal previo a la aprobación del PDOT, hay un expediente que resume todas memorias y los procesos desarrollados.

38. ¿Se previó la devolución de los resultados hacia los participantes del proceso? En caso afirmativo, ¿de qué manera se realizó dicha devolución?

Sí, se hicieron dos momentos diagnósticos y problemática, y después hubo una devolución que inclusive ya contemplaba una propuesta, inclusive se llamaron talleres de devolución de la propuesta del PDOT.

39. ¿Se incorporaron los aportes de los participantes en la política?

La gran mayoría entiendo que si, incluso la gran mayoría trabajaba con redacción, también aportes de otros actores, que mencionaron conocer algún detalle oh marco legal que no se tenía previsto y en base a esto se hacían los ajustes a las políticas, es decir si las personas que realmente aportaron sí se incluyeron dentro de la propuesta.

40. ¿Cree o sabe si los resultados fueron transformados en alguna acción, programa o política?

Sí, sobre todo en tema de dotación de infraestructura, hay deuda en temas sociales, como es un tema más amplio y no necesariamente se los visibiliza, creo que a lo mejor se debe poner énfasis.

41. ¿El ejercicio participativo tuvo continuidad en el tiempo? ¿Por qué cree que fue así?

En la elaboración del PDOT se articula la corporación y se activa el desarrollo del proceso, sin embargo, luego del PDOT, solamente como mencionaba cada año se da las mesas de concertación, obviamente se invita a los mismos actores que participaron o a los representantes de los sectores que participaron, pero no es constante, es solo una vez para ir evaluando el cumplimiento del PDOT.

42. ¿Esta instancia participativa es parte de una secuencia de participación?

En este caso si, como está instituido, institucionalizado que hay al inicio de cada gestión se activa la estancia de participación, en temas de planificación, se van cumpliendo con los

tres procesos básicos que pide el proceso de elaboración del PDOT, y una vez que se cierra el proceso con la aprobación quedan cada año la validación, pero paralelo así mismo se hace cada año, lo que se conoce como asambleas ciudadanas en las cuales en cambio también se hace conocer los proyectos que se cumplió y que no; de estos cuales se puede priorizar para el siguiente ejercicio del plan operativo anual del GAD, pero siempre articulados a la propuesta del PDOT.

43. ¿Pensando en la continuidad de la política se han previsto otras instancias participativas?

Si, pero no estoy al tanto de quienes ni cuando, entiendo que sí, el proceso no termina siempre está activado.

44. ¿Cree que mejoró la capacidad de interlocución con los ciudadanos?

En algunos casos sí, pero en otros ya no hay mucha participación, los actores piden cosas más concretas.

45. ¿Cree que mejoró la cooperación entre las organizaciones participantes?

Si, los participantes ya saben que se activan los procesos de participación, incluso algunos ya están expectantes, obviamente los que se quieren involucrar desde cero.

46. ¿Cree que la administración se volvió más permeable luego de las instancias participativas? ¿Por qué?

Si, en algunos aspectos y en otros no porque a veces esto de ser permeables es como abrir un abanico de muchas peticiones, y no se puede cumplir todas las expectativas, entonces por más que se quiera dar cabida a todo, es bastante complejo.

47. Finalmente, considera relevante para el proceso participativo comentar algún otro aspecto o tema o si lo desea puede brindarnos una reflexión a partir de su experiencia.

Si, debemos cambiar de estrategia no solo al GAD, sino a todas las instituciones que llevan procesos de participación desde el mismo estado central hasta un proceso barrial, la participación hay que entenderlo de una manera diferente y no necesariamente convocar por cumplir, sino convocar para poder cumplir, sobre todo estar claro en los objetivos de para qué vamos oh para que nos convocan, vemos muchas personas que no saben ni porque están ahí y a veces deciden sin saber, sin tener conocimiento pleno, entonces creo que esto también de inducir a personas que van a participar, darles ciertos talleres y que se entiendan estas instancias y también que la participación no es para validar, porque distorsiona muchísimo la planificación.

Anexo 11

Guías de pautas entrevista a Actores Políticos y Técnicos

Entrevistado: Armando Romero

Núcleos temáticos:

Nombres completos y cargo que tiene en el GAD

Buenos días gracias por la oportunidad felicitando el proceso que ustedes están haciendo con el proyecto de investigación siempre es muy buena la intervención de la Academia y más que nada por el prestigio que tiene la Universidad de Cuenca mi nombre es Carlos Armando Romero Galarza y laboró como técnico de participación aquí dentro de la dirección de participación y gobernabilidad.

Origen de la demanda

1. ¿Cuál fue la situación/problema que dio origen a la demanda?

Yo lo inclinaría principalmente en dos ejes: primero son las necesidades no cierto de la población de la ciudadanía en cuanto a saber cómo puede satisfacer esto ya sea vivienda, crecimiento esas cuestiones y también al hecho de conocer cómo se está gestionando el tema administrativo, poblacional, crecimiento dentro del GAD

2. ¿Cree que surge la demanda de participación desde la sociedad o desde el Estado?

Se podría decirse que a la par, se genera desde los ejes porque no cierto como ya mencioné la sociedad tiene esta necesidad está latente pero también está el hecho de como digamos los gobiernos autónomos centrales está el hecho de poder conocer que necesita la población.

Escala

3. ¿El problema a partir del cual se inicia el proceso participativo tuvo su origen a escala barrial/municipal/distrital/regional/provincial/nacional?

Ahí yo diría incluso que es un poquito más inferior le podría decir desde el hogar, por ejemplo, una necesidad nace especialmente de un individuo como tal y en si el primer espacio social que encuentra es su hogar y de ahí si iríamos al tema barrial conversando con el vecino ve tenemos las mismas necesidades y parte desde ahí, podría decirse barrial dentro de las opciones.

4. ¿Cuál es la instancia gubernamental desde la que se dio respuesta a la demanda participativa? (preguntar en cada caso por división político-administrativa en la cual se desarrolla la instancia participativa).

Ahí vamos a depender mucho de la ubicación en dónde está la demanda, es decir de donde nace la demanda porque tenemos la separación urbano rural no cierto en donde lo rural está representado por los presidentes líderes barriales y luego va la Junta, pero si hablamos dentro del casco urbano ya sea directamente los gestores urbanos está el GAD en sí entonces de ahí van manejándose claro que se complementan todos estos actores, pero dependiendo de la ubicación se da la participación.

Capacidades estatales

5. ¿Cuáles son los recursos preponderantes (financieros, temporales, infraestructura, normativos) asignados a las oficinas encargadas de diseñar, implementar y evaluar la política? [Se puede revisar fuentes secundarias (por ej. Presupuesto) Y también consultar].

Partiríamos desde el tema de infraestructura decir el espacio en donde trabajar estos temas. Está digamos la necesidad de juntar con talento humano necesario para esto y a su vez en función a las a las temáticas a las necesidades que surgen para cada proceso iríamos a los temas financieros, tema del análisis gubernamental, etcétera

6. ¿Han variado los recursos asignados a las mismas a lo largo del proceso participativo? ¿De qué manera? Y sabe ¿a qué se debió dicha variación?

Más o menos me gustaría comentar algunos tipos de procesos que se manejan por ejemplo dentro de los principales procesos que se tienen como corporación podemos encontrar el tema de requerimientos ciudadanos que genera un proceso para atención de necesidades que esto viene de diferentes fuentes puede ser el tema del mi voz espacio mi voz en donde el ciudadano puede expresarse si necesita alguna cubrir sus necesidades dar su opinión, también tiene la visita directa aquí como dirección ósea viene la ciudadanía a visitar a los gestores y decir necesito esta parte como puedo hacer en esto con las calles etcétera. Otra dentro del tema de requerimiento está el tema de las asambleas los veedores y se generan las necesidades otras son el tema de presupuestos participativos si existe un proceso también más encaminado a la zona rural en donde el GAD prioriza digamos todas estas opiniones, requerimientos y también el tema de ordenanzas en donde se da el proceso para la generación el cumplimiento de ordenanzas, entonces cada año van variando estos especialmente el tema de presupuestos y requerimientos porque depende de cómo la ciudadanía se acerque y nos comente también como se observa entonces esto hace que si varíen los presupuestos.

7. ¿Pero para estos mecanismos que se utilizan hay un presupuesto asignado específico para realizar las asambleas?

No, más que nada es se podría asignar ese presupuesto relacionado al personal que lo realiza si por ejemplo nosotros tenemos aquí el equipo técnico para manejar el tema de asambleas para manejar las rendiciones de cuentas, los gestores que están en las zonas rurales no cierto entonces es específico la contratación digamos, eso le decía podemos cuantificar en talento humano.

8. ¿Cuáles son las características de los recursos humanos encargados del proceso? (% de cargos políticos y % cargos de administrativos, % personal de planta vs. % personal contratado).

Más o menos lo que le estaba entendiendo un poquito al espacio porcentual que ocupan cada uno. Por ejemplo, dando una visión más específica, políticos tendrían un 10% más o menos y el administrativo estaría en un 15% promedio más o menos y el técnico si estuviera bastante en un 75% y tenemos también ya la comparación de planta vs contratados ocasionales, estaríamos hablando ya de un 20% en planta total a un 80% contratados más o menos por dar un estadístico o indicador promedio.

9. ¿Cuál es la formación del personal y su vinculación con las funciones específicas para el desarrollo del proceso participativo objeto de estudio?

Va a de depender mucho del cargo y ocupación por ejemplo si citamos el equipo técnico el equipo de gestores ellos todos tienen una formación mínima de tercer nivel por qué ya las exigencias de su puesto en sí les permiten hacer eso por ejemplo dentro también hay personas que cubren cargos inferiores y podrían cubrir con nivel de bachillerato todo esto va a estar relacionado a nivel de funciones que manejamos el tema de actividades que van a cumplir por ejemplo los gestores y los que se encargan administrar de convenios ellos tienen que tener su experticia en cada área por ejemplo en el tema financiero tenemos contadores, administradores economistas para el tema de infraestructura tenemos arquitectos o sea cada un cumple su rol dentro de su área de experticias y se forma allí equipos multidisciplinarios porque se evalúan desde 3 ejes: legales, económicos, estructura.

10. ¿Existen capacitaciones destinadas al personal de estas oficinas estatales orientadas al desarrollo de los procesos participativos?

Si continuamente estamos recibiendo capacitaciones incluso hace unos 15 días estábamos por empezar una con un organismo internacional el nombre se me fue, era netamente para temas de participación bueno nos reagendaron y estaríamos en estos días posteriores. Recién también el día de ayer de cerrar un proceso de inscripciones con el Banco de Desarrollo encaminado también para el tema financiero y de cuidado de agua porque también dentro de acá digamos de la dirección se trabaja también con todas las juntas de agua para brindarles asesoría, las que no están ligadas a ETAPA por así decirlo las que tienen sus propias fuentes en la zona rural para brindarles asesoría siempre estamos recibiendo capacitación.

11. ¿Existen equipos técnicos conformados por personal técnico-burocrático? En caso de responder de forma negativa ¿se contrataron equipos externos?

Si, claro dependiendo de las necesidades las planificaciones que se hagan para cada año no es cierto se manejan los proyectos puede ser contratado o con las personas internas de la organización

12. ¿Existen instancias de vinculación entre el personal político y el administrativo-burocrático con relación al proceso que se está analizando?

El equipo técnico, el equipo de campo, los gestores son los que hacen esa vinculación directa.

13. ¿Quiénes considera que lideran el proceso participativo? ¿El equipo técnico o la instancia política?

El equipo técnico porque tienen un conocimiento más alto de los procesos.

Coordinación del proceso participativo

14. ¿Se realizó un análisis político estratégico del territorio, (mapeo de) actores, conflictos y demandas? [si respondió que SÍ: A partir del análisis político realizado ¿se definió una estrategia de participación?

Digamos todo el cantón no solo la ciudad tanto urbano como rural está representado no solo coordinado como digo nosotros tenemos gestores tanto urbanos como rurales entonces estos a su vez se divide en parroquias, barrios estos son los que se encargan de analizar conocer la realidad de cada zona específica aquí identificamos a las personas grupos de interés nunca deja de faltar el tema de preferencia política el que está a favor el que está a contra y todo esto se identifica con los gestores.

15. ¿Se validó la viabilidad política, técnica y presupuestaria de la estrategia?

Si se tiene que evaluar por lo general se hace digamos mesas de diálogo por lo general se puede trabajar métodos de ponderación concurrencia e incluso se puede analizar temas de decisiones bajo incertidumbre porque no sabemos cómo se dan, pero siempre se tiene que ver mucho cómo actuar

16. ¿Cuáles son las áreas administrativas involucradas en el proceso? ¿Qué relación existe entre las mismas? (mismo nivel jerárquico, de subordinación).

Todo no es cierto nace de la dirección de la coordinación para los procesos y a su vez existe el acompañamiento de las diferentes direcciones y también la asignación de técnicos responsables para que se coordinen cada gestor con la instancia responsable bajo la tutela de la dirección. A su vez existe el equipo técnico que da seguimiento a todos los procesos.

17. ¿Existen relaciones de coordinación entre estas áreas? ¿Cuáles?

Si existe relación entre todas las áreas por ejemplo para citarle un tema de proceso de requerimientos ciudadanos existe de diferente índole desde un servicio hasta una obra entonces bueno obra es lo que más tenemos ya ustedes verán cuando les pasemos los detalles indicadores esto, se orienta por ejemplo si es algo de alcantarillado va una de las empresas pues a ETAPA por ejemplo si es algo de vialidad le mandamos a una de las direcciones que es la unidad ejecutora de proyectos entonces cada una de las direcciones o de las entidades adscritas a la corporación municipal se encarga de su rol específico de su fortaleza y toda la coordinación parte desde la dirección de participación de donde conocemos que necesitan.

18. ¿Los actores políticos responsables de la instancia participativa mostraron compromiso/apoyo del proceso?

Si es bastante me atrevo a ponderar estaríamos entre un 70 a 80% de tasa de interés a nivel general claro que habrá algunos actores que muestren más interés que otros.

19. ¿Qué tipo de actores políticos son los que muestran más interés?

Primerito es el propio alcalde que está más atento porque siempre va a pesar la figura que representa entonces luego están las direcciones, los concejales dependerá de la línea que manejan eso si depende mucho ya que algunos sin saber pueden generar criticas incluso a veces entorpecer el proceso si pero entonces los actores político principales es el representante principal el señor alcalde, directores y también están los líderes que ya manejan el tema político por ejemplo están los veedores, el presidente del barrio entonces ellos son los que más muestran interés.

20. ¿Cuál cree que es el grado de aceptación social del proceso participativo?

Yo creo que estaríamos entre un 70 – 80 % también porque si existe la gente los ciudadanos no ciertos participan en todo el proceso le echan ganas y porque le necesita, sin embargo hay una tasa del 30% restante que puede ser desinterés de las personas porque constantemente el tema comunicacional se está mencionando que existen estas propuestas de presupuestos, por ejemplo los requerimientos cuéntenos que pasa pero existe bastante desinterés de la gente como usted sabe mientras a una persona no tenga la necesidad o todavía no le afecte hace caso omiso o deja pasar algunas situaciones

21. ¿Usted cree que, en el cantón, más en el área urbana que están enfocados ustedes qué porcentaje de la población del área urbana está informada que hay estos procesos de participación?

Si hacemos un promedio general yo digo que sí estaríamos en un 60% pero a su vez este promedio general si analizamos por grupos de hectáreas va a variar, por ejemplo los que están entre 20 – 30s, los más jóvenes no le dan interés tal vez por allí chicos que participen dentro de una fundación o tengan este sentimiento ambiental de equidad de género vana a participar van a mandar su propuesta para ordenanza por ejemplo las personas que están

en una edad ya más adulta 50-60 son los que se preocupan más por el barrio por saber cómo está la casa comunal como está el parquecito para que jueguen los mismo hijos, los mismo nietos, si entonces estaríamos por un 60%.

22. ¿Cuán conforme está con las técnicas utilizadas para instrumentar la participación ciudadana en dicho proceso? ¿Quedaron aprendizajes o lecciones aprendidas a partir de la experiencia?

Siempre las técnicas le puedo decir que si nos tienen satisfechos pero claro que se van aprendiendo nuevas cosas por ejemplo nosotros antes de la pandemia hablemos ya siempre estábamos de voz a voz como llegar a la gente el presidente se organiza reúne a la gente del barrio los proceso participativos la asamblea incuso se priorizan necesidades y ahora cuando nos encerraron fue un aprendizaje enorme porque no se tenía un conocimiento que nos iba a pasar eso y ya nos tocó reorganizarse a todos para poder encontrar a las personas que querían estar en procesos participativos se tenía que hacer llamadas cuando se estabilizo un poco más los compañeros me comentaban que se tenía que empezar a salir a campo buscar al gestor en la casa cosas así. Pero estos son aprendizajes que van dándose a nuevos mecanismos de participación claro que para el siguiente año para el 21 ya se tuvo un poco más de experticia todos manejando zoom.

23. ¿en cuanto a las plataformas que ustedes tienen por ejemplo mi voz, requerir obras, tienen ustedes estadísticas de cuánta población accede?

Como le comentaba los requerimientos principales vienen de dos fuentes el tema de las asambleas ciudadanas y el tema de mi voz, entonces en la asamblea uno ya va anotando las participaciones de cada persona se va cuantificando los requerimientos, incluso las personas que van llegando acá se va receptando el requerimiento y se va alimentando matrices que después tienen que ser evaluadas y a su vez el tema de mi voz el sistema va almacenando el requerimiento en matrices y se tiene cuantas priorizaron al año los montos de priorización al año, etc.

Participantes

24. ¿Cuán diversa cree que ha sido la participación desde el origen del proceso?

Yo creo que bastante en la actualidad porque primero tenemos en la diversidad hablamos de diferentes grupos de adultos, jóvenes que llegan, tenemos todos los grupos sociales, grupos etarios de igual manera. Entonces el tema de diferencias siempre se hace presente, osea es bastante diverso.

25. ¿Considera que la implementación del proceso tuvo un alcance significativo? ¿Entiende que logró representar a la población objeto de la demanda/problema?

Si, a mi criterio si, más o menos aquí siempre cae un poquito esa pregunta requiere de experticia porque si vamos nosotros ya estadísticamente hablando cuando usted quiere

escuchar una opinión genera sus espacios muestrales etc., para la población cuencana hablando de urbano rural con los estadísticos así bien fuertes y muestras independientes que siempre he manejado datos unas 800 personas, 400 400 y usted ya sabe cómo piensa la ciudadanía sin embargo en nuestros procesos por ejemplo solo por citar el tema de la votación de los ciudadanos en el tema de asambleas, vera tengo el dato aquí en el año 2020 se tuvo un total de 2689 interacciones y para el 21 esto también fue más o menos un total de 5589 claro o sea esto también puede darse casos de que hubo repetición pero sin embargo manejando el tema de estadística me atrevo a sacar que el 77 al 70 % de cada uno de estos y por ejemplo al 2020 sería alrededor de 1800 reales y para el tema de 21 es 3600, sí es bastante.

26. ¿Cree que algún/os actor/es que forman parte de la problemática que dio origen al proceso participativo fueron excluido/s del mismo? ¿Cuál/es?

De manera directa o sea que esté en manos de nosotros excluir no, no podemos hacer eso no se podría y no se debería más que nada, sin embargo, hay personas que por decisión propia porque tal vez tenían otro objetivo al estar inmerso en el proceso se han excluido de manera ya personal, pero nosotros de manera directa no, usted no participa no jamás.

27. ¿Sabe si se capacitó a los participantes para el proceso?

Claro ellos conocen y por ejemplo para el tema ya de si tengo una asamblea ciudadana no cierto ya antes de que demos a conocer el tema de priorización de obras y las votaciones se tiene que indicarles e incluso para eso están los veedores y el equipo técnico encargado de hacerles conocer. Decirles esto se realiza así y termina así.

28. Y por ejemplo para el uso de estos medios digitales ha existido tal vez capacitación es directas para la ciudadanía

Directas digamos de manera previa al proceso, pero si hablamos con tiempo más atrás no no se ha dado, pero incluso también el mismo tema de espacios virtuales, son espacios dinámicos en donde le va indicando como hacer.

29. Se ha difundido estos medios digitales ya sea por redes sociales, prensa que están disponibles para la ciudadanía

Si, sí se difundieron incluso allí puedo hablar como ciudadano yo conocí esto casi los años anteriores que se daba el espacio por allí salió la publicidad del software que se utiliza para ver los resultados de todo esto y yo como ciudadano que siempre me gusta las estadísticas lo vi. Ahora estoy desde el otro lado, veo que se utiliza, continuamente se está solicitando que se visite que se lo utilice.

30. ¿Considera que los participantes han aprendido sobre cómo funcionan los procesos participativos? ¿Sobre qué cosas en particular? (adecuarse al formato sugerido, entender la dinámica propuesta, presentar propuestas, etc.)

Yo entiendo que si y doy a conocer que se familiarizan por eso hemos tenido como esa tasa de crecimiento de los procesos cada vez a la gente le interesa un poquito más participar.

Método

31. ¿Cuál es el tipo de participación del proceso? (informativo, consultivo, decisorio, de cogestión). ¿Considera que se podría haber otorgado otro tipo de participación?

Estaríamos en todos estos métodos porque con el informativo damos a conocer que existen los procesos y se invita a que participen. Tendríamos el consultivo ya cuando estamos en campo cuando las personas nos cuentan qué necesidades tienen les damos a conocer el proceso y ellos también opinan o sea de qué se trata, para qué sirve, qué objetivos tiene cada tipo de proceso. Existe la cogestión por que en algunos procesos participan más de una entidad participamos nosotros participan los del GAD parroquiales, el presidente del barrio e incluso el ciudadano entonces si se dan todos, el decisorio también ya por obvias razones.

32. ¿Qué mecanismos se utilizaron en el proceso de implementación de la instancia participativa? (Audiencia, consulta, referéndum, etc.) ¿fue presencial, virtual o híbrida?

Todos porque siempre se convoca a las personas no cierto los veedores convocan a los a los líderes barriales estos al habitante de cada barrio los líderes parroquiales hacen algo similar se hace la consulta de cuáles son los requerimientos por priorizarse y finalmente se hace la conciliación, votación de estos. Fueron presenciales antes de la pandemia y virtuales después de la pandemia. En la actualidad son presenciales, incluso este año vamos a volver al tema de asamblea presencial.

33. ¿Recuerda qué técnicas se utilizaron para conocer la opinión de los participantes? (grupos focales, mesa de diálogo, consulta de expertos, talleres, encuesta, registros etc.)

De las más utilizadas están las mesas de diálogo por el tema de acercamiento, las encuestas también tenemos el tema de registros dentro de las principales mesas de diálogo y encuestas.

34. ¿El proceso previó la posibilidad de que quienes participen puedan hacer propuestas?

Sí.

35. ¿Cree que fueron efectivos los canales de información y de difusión durante el proceso? ¿considera que fue clara dicha información? Asimismo, ¿entiende que fue

útil la información brindada por el organismo de gobierno para que la ciudadanía pueda participar?

Sí yo creo que sí porque como corporación se hace el esfuerzo por llegar a que todas las personas conozcan se usan medios de comunicación principalmente radiales y redes sociales qué es lo de ahora.

36. Esta información brindada ¿cree que fue clara y fue útil?

Si la información yo creo que incluso para que la ciudadanía digamos así no tenga interés y pueda visualizar debe ser breve. Entonces es información clara y de manera precisa de ahí también se indica dónde puede tener más información que sitios visitar para mayor información.

37. ¿Cuán accesible fue tener información respecto del proceso?

100% accesible porque cualquier ciudadano puede optar por el tema de mi voz Donde usted puede hacer seguimiento a sus requerimientos etcétera si quiere conocer que se ha realizado entre la Corporación puede ir al tema del diefor en donde está toda la información incluso con fotos, lugares, ubicaciones se hace de manera dinámica.

38. ¿Cree que fue plural la información producida? ¿Se les permitió a los participantes expresar sus ideas? ¿de qué forma?

A todos, cualquier ciudadano que desee puede visualizar.

39. ¿Surgieron nuevos puntos de vista e ideas después de la deliberación?

Si, ahí esto no sirve más para tomar planes de contingencia ante situaciones que se presentan por ejemplo se hace el proceso normal, pero supongamos que por ahí se dio alguna eventualidad no esperada entonces se toma nota de esto y se hace un plan de contingencia si pasa esto qué podríamos hacer para que no exista sorpresas.

40. ¿El proceso tiene prevista una instancia de evaluación? Si es así, ¿dicha evaluación es participativa?

Claro, cada proceso es evaluado

41. ¿Se ha creado algún órgano de seguimiento o de monitoreo y evaluación? ¿Cómo funciona?

La dirección es la que hace el seguimiento por ejemplo para el proceso de rendición de cuentas específicamente lo manejaría el giop. Armamos matrices de todos los requerimientos, ubicaciones bien sectorizado todo el requerimiento está específicamente cuál es el requerimiento y a su vez la matriz está a un lado cuál es la instancia pertinente para que lo realice digamos de la matriz principal una vez consolidados esta matriz se difunde mediante canales digitales por ejemplo utilizamos

plataformas que están en línea por ejemplo Drive que se comparte con todas las direcciones entonces ellos mensualmente se encargan de cargar el seguimiento a esto, lo van realizando por ejemplo enero, febrero, marzo, nosotros vamos continuamente, quincenal por lo general evaluando cómo se está cargando y se hace por ejemplo Juan Pérez de tal dirección Z no olvide que nos está faltando que cargue tal seguimiento de tal mes e incluso ellos tienen que subir evidencias . Entonces como tenemos un espacio virtual bastante amplio tienen que subir evidencias a cada uno de los requerimientos así se hace también con el tema de rendición de cuentas entramos en la misma dirección y el equipo encargado específicamente para eso

Resultados

42. ¿Sabe si se generó un documento final con los resultados del proceso?

Se hacen informes, estos informes se hacen de manera no periódica pero sí en medio del proceso en la realización del proceso se necesita pedir información a alguna autoridad se hace el corte transversal a esa fecha y se hace un informe en Word a parte una presentación depende lo que pidan y ya al finalizar el proceso claro ya se hace los informes de cierre.

43. ¿Se previó la devolución de los resultados hacia los participantes del proceso? En caso afirmativo, ¿de qué manera se realizó dicha devolución?

Si y de forma comunicacional por ejemplo se hacen unas mingas se tiene este proceso en donde la autoridad principal el señor alcalde visita los barrios entonces él se lleva indicadores y nos dice mire en este sector por ejemplo parroquia Yanuncay está pasando esto por ejemplo tantos requerimientos solucionados, tal fecha tales intervenciones.

44. ¿Se incorporaron los aportes de los participantes en la política?

Si, siempre.

45. ¿Cree o sabe si los resultados fueron transformados en alguna acción, programa o política?

Claro dependiendo la línea se puede transformar en servicios, en una obra, en una ordenanza o en una política.

46. ¿El ejercicio participativo tuvo continuidad en el tiempo? ¿Por qué cree que fue así?

Sí por ejemplo las tres líneas de procesos que manejamos nosotros son requerimientos, asambleas, ordenanzas es continua.

47. ¿Esta instancia participativa es parte de una secuencia de participación?

Siempre tenemos a los veedores a los GADs son los actores específicos claro que esos actores dependiendo de la curiosidad su puesto por decirlo así va a cambiar, pero si esas instancias están dentro del proceso.

48. ¿Pensando en la continuidad de la política se han previsto otras instancias participativas?

Hasta el momento no se ha requerido o sea digamos que cada uno de los procesos para cubrir las diferentes necesidades están ya por decirlo repetitivo todavía no existe algo 100% nuevo que permita crear otra instancia porque a su vez también se puede trabajar o administrar, gestionar más que nada desde alguna de las direcciones.

49. ¿Cree que mejoró la capacidad de interlocución con los ciudadanos?

Desde mi perspectiva le damos un poquito más de prioridad al ciudadano como para que se sienta parte de, que conozca lo que está pasando en su ciudad.

50. ¿Cree que mejoró la cooperación entre las organizaciones participantes?

Y ahí bastante mejor sin embargo siempre va a haber línea divisoria en dónde si no es afín le da más peso al valor político pero siempre se tiene que buscar la forma de darse la vuelta y poder realizar no permitir que esa línea divisoria perjudique a la población qué es la que más se beneficia de los procesos.

51. ¿Cree que la administración se volvió más permeable luego de las instancias participativas? ¿Por qué?

Claro, desde la percepción del concepto la gente ya conoce un poquito más ya tiene esa confianza esa afinidad sin embargo siempre va a haber el tema de que solo llega hasta un punto, por ejemplo, muchos se quedan en escuchar en radio que paso o ver en una publicación que paso sin embargo no quieren adentrarse un poquito más por ejemplo manejar el espacio virtual en donde puede ver con punto y coma donde esta. Si pero claro tenemos este espacio ya más de transparencia.

52. Finalmente, considera relevante para el proceso participativo comentar algún otro aspecto o tema o si lo desea puede brindarnos una reflexión a partir de su experiencia.

En los procesos de participación algo que más bien sería utópico pero qué nos gustaría es que todas las personas estén al frente permitan o entiendan que lo que se realiza no es solo para el bien de uno sino de todos, que se entienda que el primer beneficiado tiene que ser el ciudadano y todas las personas que estamos liderando el proceso somos solo una herramienta para que él pueda estar contento pueda estar satisfecho que pueda estar a cabalidad en su hogar o sea tranquilo, seguro sabiendo que puede participar que no le va a afectar nada.

53. Usted cree que hay una desarticulación porque digamos las juntas parroquiales tienen su propia autonomía para hacer sus procesos de participación y el GAD municipal digamos esta como más encargado del área urbana no obstante el GAD municipal debería estar inmiscuido en todo lo que sucede en el cantón entonces ahí tal vez hay algún problema surgen dificultades en esos procesos que realiza las

juntas por un lado con su participación y el municipio como tal con otros ámbitos de participación.

La verdad no se daría porque hay un proceso el tema de los presupuestos participativos se coordina directamente el GAD con una junta y el representante del GAD está en la junta por ejemplo no cierto el tema de presupuestos participativos el requerimiento, necesidad lo coordina el GAD y se somete asimismo a todo el proceso de conocer en la comunidad en el barrio y priorizarse y nosotros tenemos el equipo de administradores de proyectos entonces un administrador de proyectos trabaja directamente con el GAD entonces hay una articulación directa si no se trabaja por separado. De ahí hay otros aspectos que hay que trabajar directamente con el GAD, pero siempre el vínculo directo son los presupuestos participativos

54. Estos temas de participación que está emprendiendo el municipio están más enfocados en el hecho de como ejecutar y concretar los proyectos.

Claro, los aspectos de planificación al ser autónomos ya no dependen de la municipalidad sino depende ya de las instancias superiores del gobierno, les resta autonomía para su planificación. La planificación cantonal son insumos para la planificación parroquial.

Anexo 12

Entrevistado: Iván Contreras

Entrevista al técnico de dirección de participación del Municipio de Cuenca.

Buenos días con todos, mi nombre es Iván Contreras, soy técnico de la dirección de participación del municipio de Cuenca.

Arq. Natalia: Proceder a realizarle algunas preguntas en varios núcleos temáticos, empezamos con lo que es el origen de la demanda de la participación ciudadana, en general que se ha dado en el cantón, queremos conocer cuál fue la situación o tal vez un problema que dio origen a que se realice los temas de participación ciudadana ya en lo que es la planificación del Cantón.

Téc. Contreras: Bueno de acuerdo a la ley que usted sabe, la ley dice que debe haber procesos de participación ciudadana no es cierto es un porcentaje de que se tiene priorizar obras y proyectos con el trabajo de la gente con procesos de participación ciudadana, ya sea en trabajos en reuniones, talleres, en audiencias, pero debe haber un proceso de participación ciudadana , desde que yo conozco el tiempo que estado aquí he visto que el municipio ha hecho varios procesos de participación ciudadana en asambleas urbanas con las 15 parroquias urbanas y con las parroquias rurales con las 21 parroquias rurales, se entrega los recursos económicos para que las juntas parroquiales prioricen las obras.

Arq. Natalia: ¿Cree que surge esta demanda de participación desde la sociedad o desde el estado?

Téc. Contreras: Bueno ahorita de acuerdo con la ley es mandatorio, el estado dice que tiene que hacerse un proceso de participación ciudadana a todos los niveles de gobierno.

Arq. Natalia: Entonces de acuerdo con las escalas se hacen en todas las escalas del cantón Barrial Municipal, todas las escalas del cantón.

Cuál es la instancia gubernamental desde que se dio respuesta a la demanda de participación.

Téc. Contreras: La estancia gubernamental yo creo que es el consejo de participación y control social no es cierto.

Arq. Natalia: En cuanto a las capacidades estatales, hay ciertos recursos que sean financieros, de infraestructura recursos normativos que sean preponderantes asignados a las dependencias del municipio para implementar la política de participación ciudadana.

Téc. Contreras: Lo que pasa es que nosotros aquí como municipio como trabajo articulado de acuerdo a la ley en los meses de agosto, septiembre se hace una asamblea parroquial como le decía en las 15 parroquias urbanas donde que se priorizan los proyectos conjuntamente con ellos, se lanzan un estado de proyectos y se priorizan los proyectos para el siguiente año, estos proyectos deben tener la tactilidad técnica legal jurídica financiera, porque a la vez por ejemplo la gente prioriza obras que no son factibles.

Arq. Natalia: Pero y para las dependencias del municipio como tal por ejemplo esta dirección u otras direcciones son asignados ciertos presupuestos específicamente para los procesos de participación.

Téc. Contreras: Yo que conozco no.

Arq. Natalia: En cuanto a las características de los recursos humanos que están encargados del proceso de participación, cuáles son esas características.

Téc. Contreras: por lo general son los que se trabajan en los temas de participación son profesionales que han desempeñado cargos en tema de participación ciudadana tema social, tema técnico de los cuales conjuntamente con la experiencia que se maneja con ellos se realizan talleres de participación con la comunidad.

Arq. Natalia: Tal vez una formación específica de los técnicos.

Téc. Contreras: Yo que tenga conocimiento no.

Arq. Natalia: Existen capacitaciones destinadas al personal de las oficinas de estas oficinas.

Téc. Contreras: Previo a las asambleas se les capacita a los compañeros.

Arq. Natalia: Tal vez existen equipos técnicos conformados por el personal técnico burocrático.

Téc. Contreras: No.

Arq. Natalia: Existen algunas instancias de vinculación entre el personal político y el personal administrativo burocrático del municipio para realizar los procesos de participación.

Téc. Contreras: Es transparente aquí todo.

Arq. Natalia: Quienes consideran que lideran el proceso participativo el equipo técnico o la instancia política.

Téc. Contreras: No, es que aquí nos manejamos por la parte técnica.

Arq. Natalia: En cuanto a la coordinación de los procesos participativos se ha realizado un análisis político estratégico de todo el territorio tal vez un mapeo de actores o de conflictos de demandas para a partir de este análisis hacer ya el proceso de participación.

Téc. Contreras: se cuenta con un listado de actores sociales.

Arq. Natalia: Se validó la realidad política, técnica y presupuestaria para ya aplicar los procesos de participación, se validan.

Téc. Contreras: los procesos de participación si se validan.

Arq. Natalia: si la vialidad que tienen tanto técnico, política.

Téc. Contreras: pero es que aquí nosotros más el tema de participación es más el tema para las obras y reuniones talleres así que se necesitan.

Arq. Natalia: Cuales son las áreas administrativas involucradas en los procesos de participación y que relación hay entre ellos.

Téc. Contreras: Bueno nosotros encabezamos nuestra dirección.

Arq. Natalia: Dirección de gobernabilidad.

Téc. Contreras: Lidera todos los procesos y luego se articula con la dirección de planificación, dirección financiera que son la base fundamental y por ende con todo el resto de las direcciones del municipio de Cuenca porque a la larga dentro de cada dirección debe ejecutar proyectos que la gente necesita y eso tienen que ponerse en el siguiente POT.

Arq. Natalia: Entonces tienen el mismo nivel jerárquico.

Téc. Contreras: Nosotros estamos.

Arq. Natalia: en la cabeza ya, sí hay relación entre todas las áreas.

Téc. Contreras: sí.

Arq. Natalia: Los actores políticos responsables de la instancia participativa cree que ha mostrado un compromiso y apoyo de los procesos de participación.

Téc. Contreras: La gente.

Arq. Natalia: si o los propios actores políticos los concejales.

Téc. Contreras: yo le cuento el año anterior en la reunión que tuvimos solo dos concejales participaron todo el tiempo uno más que otro, pero el resto no.

Arq. Natalia: Cuál cree que ha sido el grado de aceptación social en el proceso de participación.

Téc. Contreras: Si ha habido aceptación de la gente, lamentablemente el problema fundamental es la falta de recursos económicos.

Arq. Natalia: Cuan conforme está con las técnicas utilizadas para instrumentar la participación ciudadana en el proceso ya de lo que sea priorización de las obras o los presupuestos participativos.

Téc. Contreras: la que nos dice la ley, con eso trabajamos.

Arq. Natalia: ahora en cuanto a los participantes cuan diversa cree que ha sido la participación desde que se originan los procesos.

Téc. Contreras: Yo desde que tengo conocimiento habido bastante participación cada asamblea por lo mínimo siquiera unas 100 personas y depende de la metodología que se utilice cada director o cada persona viene ya con su metodología en priorización de obras sin embargo a la larga se saca un listado de proyectos que pueda ser susceptible a la ejecución mucho de los casos la gente prioriza obras que nunca se van a poder ejecutar se molestan ellos y con justa razón, por eso se debe dar una capacitación formación.

Arq. Natalia: Considera que la implementación del proceso tuvo un alcance significativo, que la participación tiene un alcance significativo.

Téc. Contreras: La gente conoce que allí tienen la asamblea y por lo general participan los que se interesan, por lo general hay gente que no se interesa.

Arq. Natalia: Cree tal vez que algún actor o varios actores que han formado parte de la problemática que enfrenta la ciudad o el cantón ha dado origen a los procesos de participación o fueron excluidos algún actor social.

Téc. Contreras: todos han sido participantes, todos.

Arq. Natalia: sabe si se han capacitado a los participantes en los procesos de participación a los ciudadanos a los actores sociales.

Téc. Contreras: no, desconozco.

Arq. Natalia: Considera que los participantes han aprendido sobre como funcionan los procesos participativos.

Téc. Contreras: Claro porque en las asambleas están participando ellos.

Arq. Natalia: En cuanto a los métodos, cuál es el tipo de participación que se utiliza para los procesos.

Téc. Contreras: Es que no es solamente participativos, son varios procesos de participación , el hecho que la sociedad por ejemplo este con el señor alcalde en una reunión en un taller ya es un proceso de participación, es una audiencia es un cabildo son temas que no es solamente las asambleas urbanas o rurales son las reuniones con el señor alcalde que es un proceso de participación o las reuniones que tenemos por ejemplo con la gente que viene para acá también es un tema de participación ciudadana los cuales se escucha y se da a conocer las inquietudes.

Arq. Natalia: Pero tal vez cree usted que es más informativo o consultivo o decisorio o de congestión.

Téc. Contreras: yo le veo como informativo.

Arq. Natalia: qué mecanismo utilizaron en el proceso de implementación, serían las audiencias, asambleas.

Téc. Contreras: Todos los métodos hemos utilizado reuniones, talleres.

Arq. Natalia: Tal vez algún tipo de tecnología para los procesos de participación.

Téc. Contreras: le cuento que estuvimos implementando el tema de la tecnología con en cuentas en Google se está manteniendo con eso también, por tema de la pandemia si fue importante el tema de zoom ahora con el proceso de participación contamos con un sistema que se llama Dashboard donde ponemos todas las obras y proyectos creo que es un espacio también de participación, donde la gente puede ingresar y verificar su proyecto que está ejecutando tenemos cuenca Bot, cuenca la voz, varios instrumentos que la gente puede participar en la página web del municipio.

Arq. Natalia: Tal vez alguna otra técnica que se utilizó para conocer la opinión de los participantes tal vez grupos focales encuestas.

Téc. Contreras: Si, efectivamente se ha hecho grupos focales para ahora para el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en los pucks se hicieron, se trabajaron con grupos focales en distintos lugares para que la gente exponga sus criterios sus conceptos ósea el municipio ha hecho mucha participación, los escucha a la gente.

Arq. Natalia: En los procesos de participación se provee que la población pueda participar haciendo propuestas como tal.

Téc. Contreras: Si la gente participa dando sus ideas sus conceptos, le cuento ahorita en el tema de rendición de cuentas, la gente lanzó sus ideas que quieren ser informados se ha mandado a las direcciones respectivas, ya emitieron los conceptos y van a tener su proceso de rendición de cuentas.

Arq. Natalia: cree que fueron efectivos los canales de información y difusión durante el proceso de rendición de cuentas.

Téc. Contreras: sí.

Arq. Natalia: cuán accesible fue tener información respecto a todo el proceso de participación y que es lo que necesita la gente, que tan accesible ha sido llegar a esa información.

Téc. Contreras: muy bien allí está todo en la página colgado con transparencia.

Arq. Natalia: Cree que fue plural la información producida y que se les permitió a los participantes expresar todas sus ideas y de qué forma.

Téc. Contreras: Sí para todos.

Arq. Natalia: Tal vez surgieron nuevos puntos de vista después de hacer las deliberaciones.

Téc. Contreras: Claro, siempre es una retroalimentación.

Arq. Natalia: El proceso de participación luego tiene previsto una instancia de evaluación se evalúan esos procesos.

Téc. Contreras: Si se evalúa todo.

Arq. Natalia: Tal vez se ha creado un órgano de seguimiento de monitoreo y de evaluación de los procesos.

Téc. Contreras: Dentro del matiz de requerimientos tenemos un seguimiento de una matriz.

Arq. Natalia: En cuanto a los resultados tal vez se generan documentos finales de los procesos de participación como.

Téc. Contreras: si es un medio de verificación.

Arq. Natalia: se previó la devolución de los resultados hacia los participantes.

Téc. Contreras: se informa todo.

Arq. Natalia: de qué manera se realiza esta devolución.

Téc. Contreras: por lo general en las reuniones o se vienen para acá les damos a conocer.

Arq. Natalia: se incorporan los aportes de los participantes ya en la política que se está tratando.

Téc. Contreras: sí.

Arq. Natalia: cree o sabe si los resultados fueron transformados ya en una acción programa o política como tal.

Téc. Contreras: Más que política es una acción de desarrollo.

Arq. Natalia: el ejercicio participativo ha tenido continuidad en el tiempo.

Téc. Contreras: si desde que me acuerdo sí.

Arq. Natalia: y porque cree que fue así que se ha mantenido.

Téc. Contreras: lo que pasa es que estamos en un proceso de participación que más es un tema mandatorio de la ley sin embargo se cuenta con un sistema de participación que debe ser aprobado por un tema de ordenanza todavía no está reglamentado eso tienen a nivel de borrador, pero nosotros tenemos que basarnos en la ley más alta que está allí para seguir trabajando, sin embargo, si los señores concejales comenzarán a trabajar en este proceso de sistema de participación fue excelente.

Arq. Natalia: Pensando en la continuidad de la política de participación ciudadana tal vez se ha previsto otras instancias participativas.

Téc. Contreras: son varios los espacios de participación son las audiencias son las reuniones.

Arq. Natalia: pero aparte de lo que dice el consejo de participación hay otros métodos formas.

Téc. Contreras: es que ahí está todo resuelto no se cual mas que me dice usted cual me sugiere

Arq. Natalia: Tal vez incorporar más el tema de las tecnologías.

Téc. Contreras: pero tenemos a full eso usted entra a la página y va a encontrar todo un proceso de participación de la gente.

Arq. Natalia: Tal vez ha mejorado a través de los procesos de participación la interlocución con los ciudadanos.

Téc. Contreras: sí porque todos los trámites que la gente participa es por la edice o habla nos llegan a nosotros y buscamos la solución para los problemas de ellos o si no es la solución les damos a conocer cuál es el problema.

Arq. Natalia: Y tal vez cree que mejoró la cooperación entre las organizaciones participativas no solamente en los ciudadanos como tal sino entre las organizaciones sociales.

Téc. Contreras: Es muy importante eso se mejora bastante y se debe mejorar más.

Arq. Natalia: a través de los procesos de participación la administración se vuelve más permeable entre las instancias administrativas.

Téc. Contreras: sí.

Arq. Natalia: y finalmente considera regregante para el proceso participativo comentar algún tema u otro aspecto que necesita mejorar o desde su experiencia qué cree que se debe hacer para mejorar esos procesos participativos.

Téc. Contreras: creó primero debe ser que muchos de los problemas a tenido toda las administraciones por tema de recursos económicos y eso ha delimitado bastante la ejecución de obra en diversos campos sin embargo los procesos de participación ciudadana se han mantenido

se han dado y la gente con justa razón han reclamado que no se hace obras pero creo que la mejor forma es llegar a la gente e informarle decirle mire no se puede ejecutar obras porque no me dan los recursos económicos tal persona decirles de frente ese es el problema porque allí la población tuviera el apoyo para poder al alcalde o a la administración que sea provincial o parroquial exigir los fondos a la entidad que le corresponde porque a la larga si no el municipio no me da los recursos.

Arq. Natalia: eso sería todo, muchísimas gracias.

Anexo 13

Guías de pautas entrevista a Actores Políticos y Técnicos

Entrevistada: Ing. Karina Prado

Núcleos temáticos:

Origen de la demanda

1. ¿Cuál fue la situación/problema que dio origen a la demanda?

En el caso particular de los planes de Ordenamiento Territorial fue básicamente la necesidad que tiene mucha gente de adquirir su vivienda o terreno y encontrarse que no cumple con los lotes mínimos en las diferentes zonas de la ciudad, que deberían estar dentro de una planificación considerando el tema de la expansión urbana. Yo creería que es por ese lado una parte y por otro lado también en vista de que muchas actividades en la ciudad se han estado desarrollando de una manera desordenada, desorganizada, generando problemas de seguridad, sobre todo. Los mismos también que han sido agudizados por otros varios factores. Por ejemplo, la presencia de la cárcel aquí en nuestra ciudad. Entonces yo creo que iría más por el tema de la falta de acceso de muchos ciudadanos a una vivienda a precios accesibles en cumplimiento a lo que establece el control urbano, para no tener construcciones ilegales por un lado y por otro el tema de seguridad, para mi serían básicamente esos dos puntos importantes.

2. ¿Cree que surge la demanda de participación desde la sociedad o desde el Estado?

Creería yo y estoy ful segura que viene desde la sociedad y el estado con la finalidad de suplir esa demanda esa necesidad, ha generado algunos cuerpos legales de participación social, por ejemplo, los proyectos es algo constructivo, diferentes actividades productivas y también actividades del sector público que deben ser regularizados. Entonces ya existen mecanismos de participación social normados, pero que únicamente se limitan a ser informativos, donde la población no tiene ni voz ni voto en los proyectos.

Escala

3. ¿El problema a partir del cual se inicia el proceso participativo tuvo su origen a escala barrial/municipal/distrital/regional/provincial/nacional?

Creería que a toda escala. Pero desde mi ámbito es a nivel de barrio, la necesidad y el pronunciamiento de los diferentes dirigentes hacia las instituciones en busca de suplir ciertas necesidades.

4. ¿Cuál es la instancia gubernamental desde la que se dio respuesta a la demanda participativa? (preguntar en cada caso por división político-administrativa en la cual se desarrolla la instancia participativa).

Desde mi experiencia como profesional mas no como veedora, es en general elemental el personal calificado por el ministerio del ambiente. Los permisos ambientales en todos su niveles y categorías en cierto punto requerían la ejecución de procesos participativos. Para proyectos de alto impacto que requieren licencia ambiental es obligatorio cumplir con un proceso de participación social, es importante para que por lo menos la población se encuentre informada acerca de las actividades que se van a ejecutar y hagan observaciones de los diferentes estudios y recomendaciones. En el ámbito hablemos de parroquia desde mi posición como veedora, podría decir que ha sido muy limitada la participación de los veedores, no se ha desarrollado acciones de fiscalización a proyectos que están planificados desde gobernabilidad de la municipalidad no se nos ha facilitado o no se nos ha dado la matriz de proyecto mediante los cuales nosotros podamos fiscalizar, apenas hace, no … más de dos meses nos dieron el carnet de veedor, entonces creo que falta un poco más en ese sentido y los veedores comprometernos y ser un poco más activos dejando de lado la parte política, hay ciertas figuras que tal vez se pueden apreciar como veedores pero tienen una inclinación política muy clara y no cumplen con el papel de veedores como tal.

Capacidades estatales

5. ¿Considera que las capacidades estatales en materia de recursos financieros, temporales, infraestructura, normativo o humano, fueron adecuadas para afrontar la instancia participativa?

   Por ejemplo, la municipalidad de Cuenca tiene su departamento de gobernabilidad, asumo que tiene su asignación presupuestaria anual, en todo caso si tuvieran como ejecutar activamente el tema de participación social. Lastimosamente no solo digo en la ciudad de Cuenca; sino a nivel nacional, ahora estamos en una época electoral donde asumo que se evidencian los intereses están enfocados en temas políticos, no se dimensiona a los requerimientos y necesidades básicas y fundamentales de la población para tener un buen vivir.

6. ¿Cuáles de esos recursos cree que fue insuficiente o hubiera requerido mayor protagonismo y por qué?

Coordinación del proceso participativo

7. ¿Cree que los objetivos del proceso fueron claros para los participantes?

A nivel de PDOT lo que se revisó no, realmente lo que fue claro es que cumplieron con la socialización en diferentes instancias desde el consejo cantonal, los diferentes GADs parroquiales tanto urbanos como rurales, los veedores cumpliendo con un proceso informativo y también participativo no en su totalidad, pero están cumpliendo con un proceso que es muy probable esté establecido en los términos contractuales del equipo consultor que realizó el PDOT y el municipio a través de su planificación. Pero están cumpliendo con algo que es normal para el tema de los PDOTs, no es que haya habido una propuesta en cuanto a procesos de participación social a ser considerados dentro de los PDOTs.

8. ¿Sabe si se conformó un equipo técnico para llevar a cabo la estrategia?

Me imagino que sí, eso ya dependería de cómo haya manejado el proceso la empresa pública. Desconozco en ese sentido. No le sabría indicar con precisión.

9. ¿Los actores políticos responsables de la instancia participativa mostraron compromiso/apoyo del proceso?

Bueno de lo que se pudo evidenciar, las reuniones de socialización habían aportes específicos en base a las necesidades de cada barrio, en función de las necesidades de los barrios o de las parroquias rurales, por ejemplo de la parroquia de Baños se manifestó el tema del lote mínimo y de las irregularidades en la construcción en la parroquia. Entonces cada quien desde su trinchera, desde su territorio, exponía sus necesidades que las planteaban de manera muy específica, también había un grupo de personas que establecían o plantean diferentes mecanismos de planificación de una manera mucho más global, por ejemplo en el tema de seguridad y la coordinación, en el control de usos de suelo donde control urbano debería ser muy estricto para mantener unidades coordinadas y armónicas en función del uso de suelo compatible en la ciudad.

10. ¿Cuál cree que es el grado de aceptación del proceso participativo?

Yo creo que bueno, en todo caso no podríamos llegar a la perfección no. Pero yo creo que bueno porque la población se siente escuchada, ahora también muchos desconocen, desconocemos el PDOT definitivo el que ya está definido o está por definirse entonces en base de eso se podría juzgar si se acogieron o no las necesidades que se expusieron.

11. ¿Cuán conforme estuvo con las técnicas utilizadas para instrumentar la participación ciudadana en dicho proceso?

Bueno los mecanismos de participación social deberían ser un poco más organizados, por ejemplo, en la reunión en la cual se invitaron a los veedores urbanos, también estaban representantes del taller que se supone que fueron socializados, pero reclamaban que no. Entonces hubo una desorganización en cuanto a la planificación de los diferentes ámbitos, urbanos, rural, industrial me imagino que se realizó alguna reunión con las cámaras de comercio, transporte, desconozco si fueron incluidos o no , pero espero que sí no.

Participantes

12. ¿Cuán diversa cree que ha sido la participación desde el origen del proceso?

Bueno, desde el origen no ha habido participación. Una vez que tuvieron un borrador, informaron. Y unos cuantos aportes desde la población en estas reuniones que fueron acogidas al borrador, todo depende de cómo vaya el PDOT.

13. ¿Cree que algún/os actor/es que forman parte de la problemática que dio origen al proceso participativo fueron excluido/s del mismo? ¿Cuál/es?

No, desconozco en realidad no sabría si fueron excluidas personas que reclamaban estos procesos de participación social.

14. Más allá de las cifras ¿considera que la implementación del proceso tuvo un alcance significativo? ¿Entiende que logró representar a la población objeto de la demanda/problema?

No se sabría responder eso porque como le comento, no sé si se reunieron con otras instancias, pero a nivel urbano estimo que sí, pareciera que sí.

15. ¿Se capacitó a los participantes para el proceso?

Bueno, en los eventos en los cuales participe, sí se capacitó de una manera general acerca de los contenidos del PDOT para lograr me imagino un mejor entendimiento.

16. ¿Considera que los participantes han aprendido sobre cómo funcionan los procesos participativos? ¿Sobre qué cosas en particular? (adecuarse al formato sugerido, entender la dinámica propuesta, presentar propuestas, etc.)

Sí, yo creería que sí en todo caso a nivel de PDOT, ya que desde la población que no maneja temas de ordenamiento territorial tuvieron una idea general y global de que se trata.

17. ¿Qué mecanismos se utilizaron en el proceso de implementación de la instancia participativa? (Audiencia, consulta, referéndum, etc.) ¿fue presencial, virtual o híbrida?

Fue de manera presencial el tema de PDOT, únicamente informativo.

18. ¿Recuerda qué técnicas se utilizaron para conocer la opinión de los participantes? (grupos focales, mesa de diálogo, consulta de expertos, talleres, encuesta, registros etc.)

Mesas de diálogo, por ejemplo, una para medio ambiente, seguridad, y otra de participación social creo que era otra.

19. ¿Cree que fueron efectivos los canales de información y de difusión durante el proceso? ¿considera que fue clara dicha información? Asimismo, ¿entiende que fue útil la información brindada por el organismo de gobierno para que la ciudadanía pueda participar?

No, porque en realidad creo que sí lo básico se presentó, pero lo que realmente le importaba a la población era acerca del tema del uso de suelo, el tema de los lotes mínimos básicamente y no se presentó información a detalle de eso, simplemente se presentó de manera general.

20. ¿Cuán accesible fue tener información respecto del proceso?

Bueno a nosotros nos hicieron una invitación puntual como veedores, nada más. Debieron haber hecho por lo menos publicaciones en la prensa con el link de descarga del PDOT. En el día de la reunión justamente yo reclamé por que el link no servía y dicen que eran unas complicaciones del servidor de la municipalidad. Entonces la gente que fue a los talleres no pudo revisar bien el documento para incluso hablar con más fundamentos.

21. ¿Cree que fue plural la información producida? ¿Se les permitió a los participantes expresar sus ideas? ¿de qué forma?

Como le explicaba de mesas informativas apuntaban las observaciones y recomendaciones que hacían. Les hablo de la participación que tuve yo como veedora.

22. ¿Surgieron nuevos puntos de vista e ideas después de la deliberación?

Sí yo creo que sí, siempre desde la población creo que la mayor parte guiados al tema de la seguridad y también el tema del aspecto socioeconómico.

Resultados

23. ¿Sabe si se generó un documento final con los resultados del proceso? ¿Recibió alguna devolución producto de las instancias participativas?

No, desde la parte de consultor del PDOT o de la Municipalidad, no de lo que conozco y es por redes sociales es que se tocaron temas específicos a través del consejo cantonal nada más. Y nos dieron solo una matriz de Excel con ciertas actividades, proyectos que habían

recopilado del proceso. Pero como un documento formal con firmas de responsabilidad, no.

24. ¿Cree que se incorporaron los aportes de los participantes?

No lo sabría decir, como le dije anteriormente eso sería de ver en la resolución definitiva del PDOT, porque simplemente nos dieron un banco de ideas que se habían recopilado, nada más.

25. ¿Cree o sabe si los resultados fueron transformados en alguna acción, programa o política?

Sí sé que han habido unas modificaciones en cuanto al tema de fraccionamiento de suelo, que se han acogido unas partes en unas zonas y en otras no.

26. ¿Cree que mejoró la capacidad de interlocución con el gobierno?

No, creo que no ha mejorado ni ha empeorado son procesos netamente participativos, no ha sido muy incluyente que digamos, al momento. Si es que revisamos la resolución definitiva y se ve que ciertas situaciones fueron socializadas, me atrevería a decir que sí.

27. ¿Cree que mejoró la cooperación entre las organizaciones participantes?

No creo que haya mejorado, como le digo y desde mi experiencia como consultor, también tengo una maestría en ordenamiento territorial, no le veo nada extraordinario al proceso. Fue bastante aislado porque no conocemos de otros procesos talleres, planificaciones con otros sectores.

28. Finalmente, considera relevante para el proceso participativo comentar algún otro aspecto o tema o si lo desea puede brindarnos una reflexión a partir de su experiencia.

Bueno básicamente que los procesos de participación social que se aplicaron fueron muy deficientes, o por lo menos así lo percibimos muchos ciudadanos debido a que no conocemos qué sectores son los que intervinieron en la planificación en la propuesta de planificación territorial, porque para generar los diferentes escenarios de planificación y poder establecer un modelo de ordenamiento territorial era necesario que trabajen, que generen mesas de trabajo con diferentes sectores nada más, no se hable de un tema o se ejecuten acciones únicamente enfocadas a informar a la población. Como veedora y como ciudadana yo no me siento participe en la generación del PDTO, simplemente fuimos informados y ya sabremos si se acogieron o no nuestras peticiones y observaciones en la versión final del PDOT.

Fueron para mí criterio, bastantes deficientes el proceso de participación social, se limitaron a reuniones y no trabajaron con la población, es la percepción que tenemos, no trabajaron con los diferentes sectores y no me refiero únicamente al sector del transporte, al sector de la industria y el comercio, sino al sector de los artesanos, de las microempresas que están surgiendo en esta época post pandemia. Entonces hay muchos aspectos que creo yo quedaron de lado, y desde el ámbito ambiental pues creo yo que no se consideraron los proyectos a futuro que tiene a momento los estudios definitivos para poder también gestionar adecuadamente un uso racional de suelo en pro del medio ambiente.

Anexo 14

Ángel Miguel Gavidia, abogado en libre ejercicio, vicepresidente actual del barrio Yanaturo que pertenece a la parroquia rural de Sinincay, fue parte de la comisión de Planificación de esta parroquia de veeduría y actualmente forma parte de la comisión de Salud, también fue elegido veedor de la parroquia Bellavista y dirigente de seguro campesino de casi toda la parroquia Sinincay.

Guías de pautas entrevista a Actores Sociales

Entrevistado: Miguel Gavidia

Núcleos temáticos:

Origen de la demanda

1. ¿Cuál fue la situación/problema que dio origen a la demanda?

   Por la experiencia de dirigente barrial, creo que estamos fallando todo el mundo tanto los dirigentes como las autoridades porque vemos realmente esa poca participación de la comunidad, le comento cuando se convoca a una minga en un barrio prácticamente somos unos pocos los que vamos, somos los más conocidos, pero el resto los jóvenes no participan, eso creo como le digo atribuimos una mea culpa a lo mejor a nosotros como dirigentes a lo mejor las autoridades, hace falta motivar para que los niños y los jóvenes se inmiscuyan porque los dirigentes ya vamos envejeciendo y prácticamente hay muchos barrios que están quedando abandonados. le cuento en el caso de Yanaturo es una área rural, nosotros hicimos dos convocatorias para el cambio de dirigente y que cree que pasa no han ido los pobladores, ya ven que es el cambio de directiva no van, acá no se gana absolutamente nada no hay sueldo nosotros debemos poner como dirigentes hasta para hacer el oficio para dirigirnos a las autoridades hay que hacerlo con recursos nuestros, el traslado la gestión la insistencias ir a las radios ir por ejemplo al municipio de Cuenca o a la junta parroquial o a veces reuniones en la noche salir 10 11 de la noche de Sinincay de reuniones de asambleas todo eso implica que el dirigente tenga que gastar de su bolsillo entonces nadie quiere comprometerse en los asuntos del barrio. Yo creo que en eso estamos fracasando Debería haber una metodología una capacitación Para nosotros incluso para trabajar con los niños Y le cuento una experiencia muy grande Hace un tiempo atrás tuve la oportunidad de irme a vivir a Yanaturo Cómo le digo es una área rural Y me quedé sorprendido un lugar bonito pero lleno de basura Así que aparte de ser las mingas conformamos un movimiento con niños Hacíamos las mingas con los niños Y después de las migas les dábamos unos heladitos Sacando Asimismo recursos del bolsillo Y los niños cómo se motivaba cómo participaban Yo creo que ese trabajo hay que hacer en todo sentido Ir a los niños en trabajos comunitarios Siembra de árboles en trabajos en No Consumo de drogas porque es gravísimo el problema de consumo de drogas Solo veamos lo que está pasando en las cárceles Cómo hemos Tenido un proceso de inmiscuirse los jóvenes Y adolescentes en el consumo de drogas Barrios de nivel nacional es terrible lo que está pasando Entonces si nosotros trabajamos como decía

pensador político decía: El niño es un papel en blanco en el que se puede escribir hermosos poemas Si nosotros trabajamos con los niños en todo sentido En los deportes en problemas Por ejemplo de la basura Problemas del medio ambiente Haciendo que yo también siempre en una plantita y se apadrinen de esa plantita Vamos a encontrar una juventud diferente y unas niñas que una vez sean jóvenes Pero diferentes que se inmiscuirán En los problemas del Barrio porque nosotros Y estás pasando y es necesario la formación de las directivas de Los Barrios Esa participación de los barrios es importante Las parroquias urbanas y rurales Incluso para crear liderazgo y que ellos puedan Participar y que alguna vez tengamos candidatos Parroquiales Candidatos por ejemplo a las concejalías a las Prefecturas Y que no sean los mismos Caciques de siempre que lo único a lo que van es a llenar solo los bolsillos Eso es la verdad Fíjese que Miguel Gavidia que viene trabajando 15 años En mi mingas Yo soy doctor en leyes graduado en la Estatal de Cuenca pero cuando se trata de participar yo me pongo botas Yo soy campesino Y me voy a trabajar en las mingas a recoger basura Incluso los fines de semana acostumbro a coger un saquillo En mi barrio Y salgo a recoger la basura solito del barrio Del barrio para ser un ejemplo buscando ser un ejemplo de Educar a nuestra gente para que no tenga la costumbre de Comer algo y botar la basura en la calle Pero le cuento Quise Ser candidato a la vez pasada a la Concejalía rural me metí en un partido No quiero decirle que partido es porque no quiero hacerles daño Porque ya veo que están ya de nuevo de candidato Sabes lo que me dijeron Ya le hemos investigado usted dice Usted ha sido a doctor en leyes tiene gente Tiene liderazgo no tiene antecedentes penales Pero no ha tenido plata Eso me dijeron desde el partido Y que posiblemente ese señor llegué a la alcaldía de Cuenca fíjese que en mi barrio Sin mentirle Le recibimos casi 200 personas en mi barrio Porque Miguel Gavidia Cómo le digo eso así con toda humildad Cuándo se trata de una minga a trabajar en una minga Pero en cambio la gente que va a participar para puestos de prefectura Alcaldía van con otros intereses solo de robar y lastimosamente El país está podrido en corrupción Y Prácticamente solo hemos tenido delincuentes gobernador Esa es la Triste realidad Y una vergüenza para nosotros que luchamos y tratamos desde abajo De construir un país Y eso es una tarea de todo señorita es una tarea de todos Aquí habido un conjunto de pillos y sinvergüenzas A nivel nacional Llevado la plata en sacos como el loco que ama Y el loco Que odia que está en Bélgica El dinero en aviones Pero que no quiero decir el nombre porque me persiguieron a mí Me golpearon me tenían vigilado por qué yo Qué les decía ratas sin vergüenzas Esa es la realidad señorita Pero da pena un país hermoso lleno de tantas virtudes lleno de tanta ecología de gente buena así como Hay gente delincuentes Tenemos gente buena eso es la realidad señorita

2. ¿Cree que surge la demanda de participación desde la sociedad o desde el Estado?

   Si lamentablemente el estado muchas veces solamente justifica Las leyes por ejemplo la constitución la ley de participación y solo justifica Porque me miré con tristeza debo decirle que Nosotros tenemos un departamento de unidad de gestión animal pero hay miles de perritos abandonados en nuestro medio Nosotros los dirigentes mi barrio hemos esterilizado 300 perritos pero sin recursos señorita, ellos en cambio manejan

carros manejan todos los recursos pero prácticamente hacen muy poco porque el trabajo de ellos Debería ser coordinado con los dirigentes Un trabajo de concientización Esterilización y especialmente concientización a la población, Le cuento Asimismo una anécdota hace tiempo atrás hicimos una esterilización Casi 200 delitos en el barrio Participo la junta parroquial de Sinincay La unidad de gestión del municipio la universidad de Cuenca Pero fíjese usted solo Miguel Gavidia andaba repartiendo los papelitos que vayan a hacer la esterilización Y los que tienen el dinero y los que tienen la infraestructura ellos solo sirvieron para hacer la foto Entonces mire nosotros prácticamente estamos haciendo el trabajo a ellos Cuándo son ellos quienes tienen que crear la conciencia en la gente la responsabilidad en Tendencia de un animalito Ellos tienen los recursos que nosotros debemos sumarnos a esa participación sí, Pero son ellos quienes tienen los recursos y cómo les decía Hace tiempo cuando creamos es el movimiento con los niños me fui a La EMAC empresa pública aquí de Cuenca Y les dije señores Denme unas 20 camisetas para darles a esos niños que salen a recoger conmigo la basura Este movimiento se llama Pachamama Quieren crear algo único en este país Enseñarles a sus niños la importancia de la ecología Y del reciclaje detener una ciudad diferente, sabe lo que me dijeron que no hay dinero Ellos manejan millones de dólares Entonces esa es nuestra realidad Por eso es que nadie quiere involucrarse cuando se trata de crear la directiva nadie quiere participar Nadie quiere ser presidenta del Barrio porque es Una función honorífica porque aquí no andamos sueldo Pero usted va a llover en las juntas parroquiales Cómo se sacan los ojos Porque ahí Ya ganan sueldo, Cómo se sacan los ojos por ser prefectos Por ser alcaldes porque dinero Y no solamente estos sinvergüenzas van a recibir el sueldo si no Por debajo se llevan todo Los recursos del estado.

Escala

3. ¿El problema a partir del cual se inicia el proceso participativo tuvo su origen a escala barrial/municipal/distrital/regional/provincial/nacional?
   Hay que trabajar en todo sentido desde los jardines señorita Hay que trabajar con las escuelas con los jóvenes estudiantes De los colegios de las universidades Porque todos hacemos país señorita Y en todas las profesiones todos aportamos al desarrollo de un país hombres y mujeres Tenemos que trabajar Unidos Pero especialmente Tenemos que trabajar con los niños porque ahí debemos crear ese Liderazgo Para crear es el líder de mañana del futuro Pero que sea Diferentes no que vaya llevarse el dinero en sacos

4. ¿Cuál es la instancia gubernamental desde la que se dio respuesta a la demanda participativa? (preguntar en cada caso por división político-administrativa en la cual se desarrolla la instancia participativa).

   Nosotros tenemos aquí la junta parroquial de Sinincay Qué es un área rural Que si bien es cierto participa con recursos pero yo veo que Falta mucho mucho o sea no se trabaja con los jóvenes Con los niños especialmente Entonces eso incluso en una asamblea que hubo Hace unos días Presentaron cumpliendo con la ley de participación la ley de

COOTAD Yo les decía que hay que trabajar más con los niños porque desde ahí Hay que crear ese joven que va ser el dirigente de mañana Creo que ahí es una de las falencias Y también asumimos como directivos la mía culpa cómo ve A nosotros también nos falta involucrar a los niños Pero es tan duro ahora con la tecnología Porque ellos no se interesan por estos temas Entonces en eso sí creo que necesitamos Capacitación para qué Los niños y los jóvenes participen.

¿Usted conoce lo que es el plan de ordenación territorial De la parroquia Sinincay Sabe quizá como Se realizaron nuestros procesos de participación les han informado en el resto de la parroquia en los diferentes Barrios Cómo se ha hecho el plan Cuáles son las propuestas?

En cuanto obras por ejemplo si hay un proceso de participación hay reuniones se viene sectorizando por ejemplo Se hace una reunión en el centro parroquial priorización de obras Otra se hace para Balzay otra se hace para la parte Sur para donde estamos nosotros en El Carmen en el que van los dirigentes barriales Y dicen bueno nosotros queremos que esta obra se haga Hay veces que se nos toma en cuenta hay otras veces que no se nos toma en cuenta Pero bueno hay que seguir trabajando Ahí hay que seguir insistiendo Yo siempre digo Cómo dirigente hay que estar allí Cómo digo llorando hasta que ese rato nos den la teta es la obra.

Osea que está participación se enfocan más en la priorización de obras.

Así es exactamente, pero falta también Cómo le digo una participación en otras Áreas Especialmente con los niños.

Capacidades estatales

5. ¿Considera que las capacidades estatales en materia de recursos financieros, temporales, infraestructura, normativo o humano, fueron adecuadas para afrontar la instancia participativa?
   Muy poco por ejemplo le pongo un ejemplo
   Sinincay Es una de las parroquias más grandes de Cuenca creo que está entre la tercera y cuarta Pero fíjese la Prefectura llegó con $63000 Para casi 55 Barrios Entonces yo les decía eso no alcanza ni siquiera para los helados Hace unos años atrás no estaban 100,000 ahora 63000 cuando las necesidades Ahora son más grandes Cuando la población sigue aumentando nos siguen bajando los recursos Y lo único que dijeron en la prefectura es Con todo el respeto Para todas las personas porque siempre me gusta el respeto Decían que habían creado un departamento de LGBTIQ Entonces mire que nos beneficia nosotros si no tenemos Si no tenemos buenos puentes buenas vías no tenemos una recolección de basura Tenemos contaminación del medio ambiente tenemos perritos abandonados en las calles Tenemos desempleo no tenemos producción Nos hace falta producción nos hace falta mercados Entonces Mire no tenemos riego hay tantos problemas
6. ¿Cuáles de esos recursos cree que fue insuficiente o hubiera requerido mayor protagonismo y por qué?

Coordinación del proceso participativo

7. ¿Cree que los objetivos del proceso fueron claros para los participantes?
   Hay mucho interés, cómo le decía está más direccionado al cumplimiento de la ley para justificar pero no hay una verdadera participación Otra cuestión que estoy viendo señorita y que me sorprendió que nosotros Que supuestamente vivimos la democracia pero cuando se dan las reuniones por ejemplo con el alcalde Yo soy veedor de Cuenca nos permite participar Directamente nos piden que las preguntas se consiguen por papel Preguntas que ni siquiera dan oído porque ya ves Quién es el que ha puesto allí entonces ya no contestan Y ya no le dan lectura eso hicieron a la junta parroquial me quede asombrado y yo reclamé Cómo puede ser justo qué viviendo en democracia como no se pueda participar en una asamblea parroquial A eso le llamamos democracia No yo no creo que eso sea democracia.

8. ¿Sabe si se conformó un equipo técnico para llevar a cabo la estrategia?
   Solo se convoca a los dirigentes barriales que ellos establecen una estrategia En la junta a nivel de la junta para cumplir con la ley si ellos sí Por ejemplo solo participamos los dirigentes y a veces nosotros también fallamos Muchas veces no tenemos tiempo de reunirnos con la población Decir bueno Qué obra priorizamos, Pero bueno como ya venimos trabajando en obras grandes por ejemplo en Yanaturo El alcantarillado porque tenemos que partir de ahí, Y yo siempre como dirigente he dicho lo siguiente Sí construimos el alcantarillado solucionamos los problemas que nos afecta a la gente primero Qué es la insalubridad fíjese que es El Siglo 21 a 10 minutos del centro de Cuenca No tengamos alcantarillas y que las aguas servidas pasen por delante de las casas Es terrible Entonces al construir el alcantarillado, nosotros ya tenemos construido dos alcantarillados en el tiempo en el que mi persona es parte de la directiva, Al construir el alcantarillado solucionamos el problema de la inseguridad Entonces siempre damos prioridad al alcantarillado para partir de ahí, porque muchos me dicen señor Gavidia necesitamos Un parque, sí necesitamos un parque Pero primero hay que pensar en los zapatos de la vestimenta de la salud del guagua, Primero hay que pensar en obras básicas Yo sé que necesitamos vamos a ir trabajando en eso, Entonces esa es la cuestión señorita.
9. ¿Los actores políticos responsables de la instancia participativa mostraron compromiso/apoyo del proceso?
   Yo creo que falta porque más tienen un tinte político Especialmente este momento a Yanaturo No nos has dado ni agua porque Temen que yo vaya de candidato para la junta porque para la concejalía no me quieren dar Ellos temen que vaya de candidato Porque estoy muy conocido con toda humildad Muy conocido Y soy de esas personas que cuando tiene que hablar hablo y cuando tiene que apoyar apoyo no me gusta ser cerrado

cuando tengo que trabajar me voy a trabajar en una minga Trabajo con la gente como la misma comida que ellos Y es y es Miguel Gavidia

10. ¿Cuál cree que es el grado de aceptación del proceso participativo?
    Digamos que es bajísimo la participación de la comunidad es Bajísimo ellos Solamente están esperanzados que la directiva, Y fíjese que nuestro barrio y hemos quedado y le digo con toda la sinceridad señorita Solo ha quedado mi persona Entonces es terrible ver que ya no hay gente que se interese Qué quiere trabajar gratuitamente honorífica mente Porque este es un trabajo en el que tenemos que dejar nuestras actividades para ir a hacer una gestión En beneficio del barrio Y muchas veces solo vienen los reclamos los insultos para el dirigente barrial Es como si nosotros recibieron sueldo
11. ¿Cuán conforme estuvo con las técnicas utilizadas para instrumentar la participación ciudadana en dicho proceso?

Conoce de algunas técnicas que se utilizan para instrumentar la participación ciudadana ejemplo En los procesos ya de La priorización de las obras o elaboración de Planes de proyectos qué técnicas han utilizado la junta parroquial el propio municipio Y Está conforme con esas técnicas.

Ellos de acuerdo con la ley de participación del COOTAD Cómo le decía cumplen con lo que dice la ley Manda hacer una actualización de todo lo que es planificación de la parroquia, pero falta mucho el involucramiento de la población para que los dirigentes barriales La comunidad diga vea esto nos haces falta Así tenemos que trabajar entonces eso hace falta

Participantes

12. ¿Cuán diversa cree que ha sido la participación desde el origen del proceso?
    Usted por lo que nos Comenta nos dice que son los mismos
    Si nosotros los dirigentes variaría nos conocemos desde hace muchos años Somos los mismos en las reuniones Estamos en las mismas incluso con pena debo decir Las cuentas que no tienen dirigentes entonces están abandonados
13. ¿Cree que algún/os actor/es que forman parte de la problemática que dio origen al proceso participativo fue/ron excluido/s del mismo? ¿Cuál/es? ¿Sabe por qué?
    Sí fíjese le cuento a beso a Miguel Gavidia le borraron del WhatsApp De dirigentes de la parroquia de Sinincay Porque dijeron que yo era vicepresidente y que solo debían estar los presidentes Es un problema saber porque teme que yo vaya de candidato y Lamentablemente en las parroquias Todos los sectores hay cacicazgos hay personas que quieren Seguir gobernando eternamente participación
14. Más allá de las cifras ¿considera que la implementación del proceso tuvo un alcance significativo? ¿entiende que logró representar a la población objeto de la demanda/problema?
    Faltar mucho no se incorporar a la población aquí se debería Involucrar incluso a las entidades privadas Yo creo que hay que trabajar juntos empresa privada estado comunidad los dirigentes barriales Para solucionar gravísimos problemas, problemas de falta de alcantarillado de falta de seguridad delincuencia consumo de drogas Consumo de alcohol El problema de las señoritas o niñas que se quedan embarazadas, vea mire

El problema es que uno se siente terrible incompetente Porque no se puede solucionar tantas cosas porque no tenemos recursos

15. ¿Se capacitó a los participantes para el proceso?
    Casi no hay pero debería haber. En mi caso he tenido la oportunidad de participar en cursos de Liderazgo me gusta Mucho liderazgo aprendo bastante de Liderazgo Y con toda humildad He aprendido a dar pequeños pasitos porque el conocimiento es eterno es infinito Por eso le digo que cuando se da una minga a pesar De ser un doctor en leyes graduado en la estatal Yo me voy trabajo con ellos con la misma gente como la misma comida Trabajo sufro con ellos estoy ahí pendiente De las obras.
16. ¿Considera que los participantes han aprendido sobre cómo funcionan los procesos participativos? ¿Sobre qué cosas en particular? (adecuarse al formato sugerido, entender la dinámica propuesta, presentar propuestas, etc.)
    Yo creo que la vida es un aprendizaje en todo sentido El liderazgo se aprende no se nace hay que aprender En el proceso Y como decía un gran poeta Parece que era Machado Caminante no hay camino al andar se caminar Es que es así al andar se va aprendiendo liderazgo
17. ¿Qué mecanismos se utilizaron en el proceso de implementación de la instancia participativa? (Audiencia, consulta, referéndum, etc.) ¿fue presencial, virtual o híbrida?
    Las asambleas en las que participan los dirigentes barriales. En la pandemia las reuniones eran solo virtuales, Pero había poca participación y parece que la gente no está acostumbrada a tecnología a estar presentes con los vecinos con los dirigentes y todo eso. Yo creo que es la mejor instancia otra cosa todavía la tecnología por ejemplo cuando se hace una reunión por WhatsApp Se convoca la gente no va Y yo me asombro y relaciono cuando hacia dejando de puerta en puerta las invitaciones Entonces cómo es por WhatsApp la gente no va no le interesa
18. ¿Recuerda qué técnicas se utilizaron para conocer la opinión de los participantes? (grupos focales, mesa de diálogo, consulta de expertos, talleres, encuesta, registros etc.)
    Como le digo hay una actualización de la planificación Qué se utiliza estos parámetros, pero muchas veces esta actualización Solo cumple prácticamente con el contrato Porque no hay una verdadera actualización de acuerdo con las necesidades hace falta Mucho pero también hace falta mucho que la población se involucre mire está haciendo falta que le parece si hacemos esto Si cambiamos está metodología oeste trabajo
19. ¿Cree que fueron efectivos los canales de información y de difusión durante el proceso? ¿considera que fue clara dicha información? Asimismo, ¿entiende que fue útil la información brindada por el organismo de gobierno para que la ciudadanía pueda participar?
    Hace falta mucho o sea no llega a toda la población
20. ¿Cuán accesible fue tener información respecto del proceso?,
    falta mucho eso digo y hay gente que ni siquiera se acerca escuchar el informe que presentan los vocales en el caso de Sinincay No van no les interesa otros incluso van, pero hace tanto problema Qué se suspende la asamblea O sea solamente van a entorpecer el trabajo, ni siquiera hacer una crítica constructiva sino a entorpecer para que suspenda, Y a veces quiere sobresalir el liderazgo oponiéndose a todo y no es así.

21. ¿Cree que fue plural la información producida? ¿Se les permitió a los participantes expresar sus ideas? ¿de qué forma'

22. ¿Surgieron nuevos puntos de vista e ideas después de la deliberación?

A veces sí pero falta mucho Cómo le decía en el caso de ese puente yo reclamaba cuando tuvimos la oportunidad de conocernos, ese puente Fue priorizado se hizo la votación Resultó ganador con la misma población se votó ahí en San Pedro del Cebollar pero bueno se lo construyó bueno se está haciendo ahora hay que felicitar a las autoridades que Lo están haciendo No importa que tarde Pero ya se lo está haciendo

Resultados

23. ¿Sabe si se generó un documento final con los resultados del proceso? ¿Recibió alguna devolución producto de las instancias participativas?
    Sí por ejemplo del caso de Sinincay hay la reunión de priorización que se la población Luego de eso hay la asamblea en la que se nos comunica las obras que hayan sido priorizadas El conjunto o de las propuestas las propuestas que ha hecho El GAD entonces Muchas veces ahí Concurrimos nosotros y nos dan el resultado de qué Nuestro barrio no nos van a dar nada pero De todas maneras como yo digo no importa les felicito los barrios que han obtenido obras Ustedes también se merece ya el otro año nos darán a nosotros pero Hay que seguir trabajando porque la unión hace la fuerza Ahora acá en el caso del área urbana cómo veedor Se nos está indicando de que todos los informes Está costando en el programa dentro del internet al que todavía no han tenido acceso no he entrado la verdad no me he interesado todavía lo único que es y fue mi lucha y mi protesta es que se haga ese puente porque ya fue priorizado y era justicia que se haga y se construya
24. ¿Cree que se incorporaron los aportes de los participantes?
    Sí unas veces y otras veces falta De concientización de parte de las autoridades Para tomar en cuenta que es y lo que se prioriza por parte de la comunidad La sugerencia porque debería tomar en cuenta todo esto

25. ¿Cree o sabe si los resultados fueron transformados en alguna acción, programa o política?
26. ¿Cree que mejoró la capacidad de interlocución con el gobierno?
    Falta mucho tanto de las autoridades a nivel parroquial Cómo también que las autoridades a nivel cantonal Provincial por ejemplo asambleas en uno de las parroquias más grandes como le digo Sinincay Pero a la señora Cecilia Méndez, prefecta de la provincia, ella debería estar ahí Hasta para dar la cara para conocerle yo siempre he reclamado eso o como el señor alcalde el ingeniero Pedro Palacios llego a nuestro barrio 25 minutos y dijo no tengo tiempo me voy 25 minutos Usted cree que en 25 minutos puede escuchar a nuestra gente ellos preocupado desespera señor alcalde no tenemos alcantarillado prácticamente es una falta de interrelación verdad que nos hace falta las

autoridades es como un padre de familia si yo no escucho a mi hija mis hijos perdido tengo que escuchar la verdad

27. ¿Cree que mejoró la cooperación entre las organizaciones participantes?
    A veces sí a veces no eso digo deberíamos trabajar juntos Cooperar más la población también porque aquí el trabajo es de todos quieres hacernos los barrios todos lo hace la población los dirigentes Quiénes hacen la parroquia los dirigentes la población Quiénes hacemos este bello país todos lo construimos los militares los abogados los dirigentes todos debemos arrimar el hombro y hacer críticas constructivas Y apoyar las cosas positivas y también deberíamos No solamente a las mujeres son los adultos sino también a los niños A los adultos mayores también deberíamos trabajar con ellos Entonces y aprender de ellos porque ellos tienen la experiencia Para darnos conocimientos increíbles que nos pueden transmitir a nosotros Pero aquí tenemos que todos los autoridades La empresa privada porque excluirlos a ellos sí pueden apoyar con recursos y también como orientación como ellos maneja sus empresas Para que nosotros también podamos ser mejor solo así Sacaremos este país adelante y no es cuestión solamente del gobierno nacional no solamente del alcalde mire señorita el primer educador del país sabe quién es el presidente de la república por eso es indignante que un gobernante se lleve la plata en aviones en sacos el segundo dirá Quién es el primer educador el alcalde el prefecto pero el gobernante que llegan solamente a robarse la plata De los Ecuatorianos y los primeros en administrar una casa Quiénes son los padres pero en conjunto con los hijos y el primer educador es los padres si yo no lavó los platos Usted cree que mi hija lavara los platos Sí yo no limpio la casa Usted cree que mi hija cogerá la escoba por eso Miguel Gavidia Cuándo le toca cocinar cocina Cuándo le toca lavar los platos lava Y cómo le decía con toda la humildad los fines de semana Miguel Gavidia coge un saquillito y va a recoger la basura De todo el barrio muchos me han dicho ese señor como no tiene nada que hacer Otras me dice es humilde porque ese señor con el título que tiene y yo le digo con toda humildad porque el país necesita del aporte de todos.
28. Finalmente, considera relevante comentar algún otro aspecto o tema del proceso participativo, quisiera brindarnos una reflexión a partir de su experiencia.
    Que trabajemos con los niños Vuelvo a repetir esa frase hermosa que decía un pensador Mao Zedong le digo porque no comparto la violencia, él era comunista él decía los niños son un papel en blanco en el que podemos escribir hermosos poemas, si nosotros enseñamos al niño el amor las plantas siempre sembrara plantas Qué no hay que botar la basura en la calle que yo no botar la basura en la calle Sí le enseñamos qué a los perritos no hay que abandonar les porque ellos son parte de nuestra familia Son parte de nosotros ellos harán eso Sí le enseñamos a los niños que hay que cuidar a los viejitos Pues eso hará cuidarán a los viejitos Sí enseñamos el liderazgo la participación democrática Qué la democracia se construye entre todos Participarán sí les enseñamos Ejemplo de que el alcohol nos lleva a la perdición Qué las drogas nos llevan a la perdición Ellos cuando sean adultos dirán no está no está bien Y también harán frente entonces hay que trabajar Por los niños hay que participar y hay que aprender de ellos Qué debemos aprender de ellos la inocencia el llevarnos bien hábito un niño que se pelea y luego ya está bien, El perdón debemos aprender y que a pesar de nuestras diferencias A

pesar de las diferencias que tengamos en lo económico biológico debemos aprender a trabajar juntos por los niños y perdonarnos todos los días lo que podemos hacernos de malo porque ningún ser humano es perfecto todos podemos cometer errores eso es mi pequeño aporte señorita.

Anexo 15

2. Formulario para determinar el grado de conocimientos de los procesos de participación ciudadana de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal

El presente formulario, forma parte de un estudio realizado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo y por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Cuenca, para incorporar los asistentes virtuales en los procesos de participación de los planes territoriales. Le tomará aproximadamente unos 15 minutos. Pero es necesario, que usted lea las preguntes detenidamente para responder cada una de ellas.

1. Correo *

_____

2. 1. ¿En qué rango de edad se encuentra?

Marca solo un óvalo.

- 10 a 14 años
- 15 a 19 años
- 20 a 24 años
- 25 a 29 años
- 30 a 34 años
- 35 a 39 años
- 40 a 44 años
- 45 a 49 años
- 55 a 59 años
- 60 a 64 años
- 65 a 69 años
- 70 y más años

3. 2. ¿Cuál es su sexo?

Marca solo un óvalo.

- Hombre
- Mujer

4. 3. ¿Cuál es su profesión?

_____

5. 4. ¿Cuál es su ocupación actual?

_____

6. 5. Marque los criterios que conoce usted respecto de la participación ciudadana como derecho establecido en la Constitución de la República del Ecuador. (Si no conoce, pase a la siguiente pregunta).

Selecciona todos los que correspondan.

- [ ] a. Permite tomar decisiones para la planificación de los diferentes niveles de gobierno: provincia, cantón y parroquias ruarles
- [ ] b. La participación ciudadana es de obligatorio cumplimiento para que los gobiernos locales aprueben sus planes territoriales.
- [ ] c. La instancia de participación ciudadana que aprueba el plan está representada por tres ciudadanos que provienen de las Asambleas Locales
- [ ] d. El ejercicio de la participación ciudadana permite a la ciudadanía intervenir en los asuntos públicos de interés colectivo

Sección sin título

7. 6. ¿Ha participado alguna vez en algún evento de participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial?. Si su respuesta es sí, indique a qué escala.

Marca solo un óvalo.

- ( ) Barrio
- ( ) Cantón

8. 6.1. Dependiendo de su respuesta, indique dos aspectos que le motivaron a participar en la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

_____
_____
_____
_____
_____

9. 6.2. Indique dos aspectos que le impidieron participar en la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial:

_____
_____
_____
_____
_____

10. 7. ¿Usted conoce las estrategias que el Municipio de Cuenca implementó para incorporar un proceso sostenido de participación ciudadana para la planificación del cantón Cuenca? (Si su respuesta fue Sí, especifique)

11. 8. ¿Por qué cree que es importante, que se haga un plan de desarrollo y ordenamiento territorial para el cantón Cuenca? Seleccione al menos dos enunciados descritos a continuación:

Selecciona todos los que correspondan.

- ☐ Para organizar y ordenar las actividades humanas que se realizan en el cantón, ciudad o parroquia rural
- ☐ Para poder obtener permisos de construcción
- ☐ Para conocer cuál es el área urbana y rural
- ☐ Para que se establezca la forma de construir las viviendas y las actividades que se pueden desarrollar en las diferentes zonas de la cantón, ciudad o parroquia
- ☐ Para identificar proyectos económicos, sociales, ambientales, infraestructuras y equipamientos de impacto para el cantón, ciudad o parroquia

12. 9. ¿Por qué cree que la ciudadanía no tiene interés o qué le impide, para participar en los procesos de planificación territorial cantonal?

13. 9.1. ¿Por qué cree que la ciudadanía no tiene interés o qué le impide, para participar en los procesos de planificación territorial parroquial?

14. 10. Cree conveniente el uso de la tecnología como plataformas de manejo de mapas para promover la participación en los procesos de planificación territorial

Marca solo un óvalo.

Alto

1

2

3

Bajo

Sección sin título

15. 11. ¿Qué dificultades cree Usted, que presenta el uso de mapas como forma de comunicación gráfica para transmitir información geográfica para la toma de decisiones de los planes de ordenación territorial?

16. 12. Marque las limitantes de la implementación o el uso de las tecnologías para promover la participación ciudadana como las redes sociales, foros virtuales, plataforma de manejo de mapas para la planificación territorial

Selecciona todos los que correspondan.

- [ ] Desconocimiento de los procesos de planificación territorial
- [ ] Altas tasas de analfabetismo digital
- [ ] No accede a dispositivos electrónicos como: teléfono móvil, Tablet, portátil u ordenador de mesa
- [ ] Falta de accesos al servicios de internet
- [ ] La representación de los mapas para la ciudadanía es compleja de entender

17. 13. ¿Qué ventajas identifica Usted, en el uso de algunas tecnologías para entender el territorio a través de mapas que involucren a la ciudadanía en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial?

18. 14. ¿Qué desventajas identifica Usted, en el uso de algunas tecnologías para entender el territorio a través de mapas que involucren a la ciudadanía en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial?

19. 15. ¿Cuál cree Usted que puede ser la mejor forma de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno local para atender las necesidades de planificación del cantón?

Selecciona todos los que correspondan.

- [ ] Aplicación móvil gratuita
- [ ] Página web institucional
- [ ] Redes sociales (Facebook, instagram, twitter, entre otras)
- [ ] Llamadas telefónicas
- [ ] Radio digital
- [ ] Prensa
- [ ] Visita a los barrios y/o gabinetes itinerantes

Este contenido no ha sido creado ni aprobado por Google.

Google Formularios