

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

UNA VISIÓN SISTÉMICA EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR

Lorena Vivanco Cruz



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

UNA VISIÓN SISTÉMICA EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Lecturas de la Ciudad



**La participación Ciudadana:
Una visión Sistemática en el Marco del
Ordenamiento Territorial en el Ecuador**

2016, Lorena Vivanco Cruz

©2015, Universidad de Cuenca

ISBN: 978-9978-14-339-1

Derecho de Autor: CUE-002768

CRÉDITOS

Ing. Fabián Carrasco Castro

RECTOR

Ing. Silvana Larriva González

VICERRECTORA

Arq. Fernando Pauta Calle

DECANO

Arq. Boris Orellana Alvear

SUBDECANO

Arq. Julia Tamayo Abril

DIRECTORA DEL CENTRO DE POSTGRADOS

Arq. Ximena Salazar Guamán

DIRECTORA DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN

Arq. Sebastián Astudillo

DIRECTOR DE ESCUELA

Lcda. Verónica Puruncajas Calvache

REVISIÓN DE TEXTOS

Dis. Renato Puruncajas Calvache

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

AdvantLogic Ecuador S.A.

IMPRESIÓN

**Facultad de Arquitectura y Urbanismo
de la Universidad de Cuenca**

Av. 12 de Abril S/N y Agustín Cueva

Teléfono: 4 051 000

<http://arquitectura.ucuenca.edu.ec>

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi reconocimiento a la Universidad de Cuenca y a su Facultad de Arquitectura y Urbanismo, de manera muy especial a su Decano arquitecto Fernando Pauta Calle; al Centro de Posgrados, a su Directora arquitecta Julia Tamayo; al Centro de Investigación, a su directora arquitecta Ximena Salazar; al Director de la Maestría en Ordenación Territorial arquitecto Carlos Jaramillo; a los docentes de la Maestría en Ordenación Territorial en particular al Economista Felipe Iñiguez que con paciencia, solidaridad y ánimos continuos, ha sido fuente inagotable de enseñanzas; a Tomas R. Villasante, Pedro Martín y Alicia Tenze que con su conocimiento despertaron mi interés por abordar los procesos de participación ciudadana en la planificación.

DEDICATORIA

A mi hijo, Liam Alejandro, mi más bello aliciente y estímulo de vida.

A mis padres, Magdalena & Jacob; a mis hermanos Vicente, Jaime, Diego y Javier, quienes con su generosidad y socorro afectivo son mi apoyo incondicional.

A mi abuela, Julia, por su alegría de vivir.

ÍNDICE

Prólogo	Pag. 6
Parte 1: Marco Teórico - Conceptual	Pag. 7
1. Un punto de partida para comprender la Participación Ciudadana	Pag. 8
1.1. Aproximaciones a la Participación Ciudadana	Pag. 8
2. Participación Ciudadana	Pag. 11
2.1. ¿Qué se entiende por Participación Ciudadana?	Pag. 11
2.2. Marco jurídico para la planificación y participación ciudadana	Pag. 14
2.3. Principios o criterios que favorecen la Participación Ciudadana	Pag. 18
2.4. Dimensiones de la Participación Ciudadana	Pag. 20
2.4.1. ¿Para qué participa la ciudadanía?	Pag. 20
2.4.2. ¿Dónde participa la ciudadanía?	Pag. 22
2.4.3. ¿Quién(es) participan?	Pag. 23
2.4.4. ¿Sobre qué se participa?	Pag. 24
2.4.5. ¿Cómo se participa?	Pag. 24
2.4.6. Coordinación del proceso participativo	Pag. 26
2.4.7. Consecuencias del proceso participativo	Pag. 28
3. Análisis teórico reflexivo de la Participación Ciudadana	Pag. 30
Parte 2. Evaluación del proceso participativo: Caso de estudio PDOT del cantón Cuenca 2010 -2014	Pag. 33
4. Evaluación del proceso participativo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca 2010 -2014	Pag. 34
4.1. Antecedentes	Pag. 34
4.2. Evaluación del proceso participativo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca.	Pag. 35
4.2.1. Criterios de calidad del proceso participativo del PDOT del cantón Cuenca	Pag. 36
4.2.1.1. Tabla resumen de criterios de calidad para evaluar el proceso participativo del PDOT del cantón Cuenca	Pag. 39

4.2.2.	Criterios para detectar buenas prácticas del proceso participativo del PDOT del cantón Cuenca	Pag. 40
4.2.2.1.	Tabla resumen de criterios comunes de buenas prácticas para evaluar el proceso participativo del PDOT del cantón Cuenca	Pag. 40
4.3.	Combinación de los criterios de calidad respecto de los criterios comunes de buenas prácticas del proceso participativo	Pag. 41

Parte 3. Propuesta Metodológica del proceso participativo para los PDOT Cantonales Pag. 43

5.	Propuesta metodológica operativa para el proceso participativo de los PDOT del nivel cantonal	Pag. 44
5.1.	Enfoque de propuesta metodológica	Pag. 44
5.2.	Aspectos claves para lograr una participación ciudadana efectiva y pertinente en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial	Pag. 45
5.3.	Diseño del proceso participativo para un plan de desarrollo y ordenamiento territorial del nivel cantonal	Pag. 47
1.	Fase Preparatoria	Pag. 49
2.	Fase de Diagnóstico Colectivo: Escucha, análisis y devoluciones creativas	Pag. 53
3.	Fase de Propuesta Colectiva: Programación de acciones integrales sustentables	Pag. 57
4.	Fase de Gestión del Plan	Pag. 61
5.4.	Descripción de herramientas básicas a considerar en un proceso participativo	Pag. 64
5.5.	Resumen de la propuesta metodológica del proceso participativo de un PDOT cantonal	Pag. 66

6. CONCLUSIONES Pag. 67

FUENTES DE INFORMACIÓN Pag. 69

SIGLAS Pag. 70

ANEXOS Pag. 70

PRÓLOGO

E

El presente libro es el resultado de la reflexión teórica y práctica de la Participación Ciudadana y de los procesos participativos, entendida la participación como una herramienta susceptible de generar un cambio social en la que los ciudadanos sean protagonistas de planificar su desarrollo a partir de la construcción de procesos de legitimidad y legalidad.

En el Ecuador, tales procesos se han exacerbado desde la vigencia del actual marco constitucional y legal, siendo necesario dar un nuevo paso para abordar las formas de incorporación e identificación de aquellas prácticas de participación ciudadana que requieren los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en el proceso de formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales (PDOT), en un contexto concreto y con actores específicos..

En la primera parte, la autora percibe la inmoderada retórica que existe en torno a la Participación Ciudadana, que se limita por las exigencias legales e institucionales que pretenden simplemente cumplir con los “requisitos” de rigor, y plantea, alternativamente, la definición de un proceso más humanista y pragmático, donde el principal protagonista no es el sujeto social como tal, ni siquiera el sujeto técnico, sino los sujetos en redes de actores. Resultado de la caracterización de este contexto, relaciona el territorio, el desarrollo y la participación ciudadana en los procesos de planificación, identificando las dimensiones de la participación, para determinar y conocer ¿quiénes participan?, ¿sobre qué se participa?, ¿cómo se participa?, y otros elementos referidos a la coordinación y consecuencias que emanan del proceso participativo.

En una segunda parte, a partir de la identificación de las prácticas de Participación Ciudadana aplicadas en los diferentes niveles, espacios y mecanismos que se involucraron y manejaron en la elaboración del Plan de

Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca (2010 -2014), establece un sistema de evaluación de los procesos participativos, que analiza y describe la forma en que se debe enfrentar la formulación de los planes con una efectiva participación de los actores involucrados. Los resultados de la evaluación permiten corregir y evitar la extensión de dificultades o errores en la formulación e implementación del Plan. Para ello, la autora propone una nueva propuesta metodológica de Participación Ciudadana para la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del nivel cantonal, obteniendo como producto una metodología sustentada en aspectos teóricos interpretados desde la realidad local, descrita en la tercera parte de este libro.

La investigación deriva en un proceso de creatividad y aportación de ideas, que se muestran en la lectura ordenada de la propuesta, bajo un esquema o imagen gráfica que detalla las fases del proceso participativo en la formulación de los planes: preparatoria, de diagnóstico colectivo, de propuesta colectiva y de gestión del plan. Adicionalmente, se muestran los objetivos de la planificación del proceso participativo, la secuencia del proceso participativo, el elemento base, las actividades de participación, los actores involucrados, las características del proceso participativo y las herramientas de participación, que se proponen para cada fase del proceso.

Finalmente, conviene señalar que la autora, reconociendo que la Participación Ciudadana se ha mantenido en el debate político, desarrolla una línea de investigación que invita a mirar las otras dimensiones de un proceso participativo, en un intento por profundizar en su significado e importancia sin perder de vista sus verdaderos alcances y roles dentro de una democracia participativa.

Felipe Iñiguez Sánchez

PARTE 1:

MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

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

Cornelius Castoradis

1. Un punto de partida para comprender la Participación Ciudadana

1.1. Aproximaciones para la Participación Ciudadana



n la década de los noventa, la Participación fue vista como una nueva forma de cooperación para el desarrollo a través de los programas y proyectos impulsados principalmente por organismos internacionales, que adoptaron la Participación como estrategia de acción, e incluso en diversos casos la institucionalizaron como política oficial. A tal punto, que la gente afectada por intervenciones para el **DESARROLLO** debió ser incluida en los procesos de decisión, con anclajes profundos en necesidades que surgen de la realidad. Ello pone la discusión, sobre la Participación, en un encuadre diferente al de décadas anteriores, en donde los mejores resultados de los modelos participativos han sido analizados principalmente en el campo de los programas sociales, bajo la lógica del proyecto desde las percepciones y la cultura de los pobres.

En teoría parece existir consenso sobre la importancia que tiene la participación de la población a lo largo del proceso de desarrollo, estableciéndose una clara diferencia entre *“Participación en el Desarrollo”* y *“Desarrollo Participativo”*, el primero con *“mayor sensibilidad hacia la cultura y las aspiraciones de la sociedad local, la cual es informada de la existencia planes y/o proyectos solicitando posteriormente su participación. Se trata de un enfoque de “arriba-abajo” pero suavizado por esa circunstancia”*; y el segundo es un *“proceso de “abajo-arriba” mediante el cual se busca la participación de la ciudadanía desde el inicio mismo del proceso de planificación, tratando de incorporar las orientaciones y propuestas sentidas por la misma”* (Espinosa, 2011). Mediante el desarrollo participativo la población por iniciativa propia o mediante la animación de un sujeto externo, establece una base organizativa que se convierte en un instrumento de participación.

Santiago Ortiz sostiene que el *“desarrollo local implica la democratización del sistema político”*, se trata de la construcción de formas de poder democrático y de procesos participativos, que al tiempo, que ponen en tensión las lógicas autoritarias y centralistas del Estado, se orientan a superar la democracia representativa existente por mecanismos de democracia par-

ticipativa, mediante la creación de nuevas instancias y formas de participación y representación que transparenten el manejo del poder y los recursos, superando las tradicionales relaciones de apropiación del poder.

El vínculo de la participación con el desarrollo territorial se expresa a través de las políticas públicas; el rol, competencias y capacidades institucionales y descentralización de los entes locales. Los procesos de desarrollo asumen niveles de coordinación, negociación y alianza con los actores, instancias y entidades locales. Bajo esta comprensión de Desarrollo Territorial, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDOT deben guardar concordancia entre sí, pues las directrices de desarrollo determinan y orientan los contenidos y políticas de la Ordenación Territorial. *“Las capacidades y potencialidades del territorio definen las posibilidades del desarrollo integral social, económico y ambiental que debe alcanzarse para el logro del Buen Vivir. Esta interacción no solo debe buscarse en el acto inicial de la planificación de un territorio sino que debe mantenerse a lo largo del tiempo, pues la dinámica de la situación social, económica y ambiental demanda un permanente ajuste entre el instrumento que busca el logro del desarrollo y las medidas de ordenamiento territorial que deben adoptarse para su viabilización”* (Senplades, 2011).

El **TERRITORIO**, sobre el que se planifica, no se define únicamente por límites físicos, sino *“por la manera en que se produce, en su interior, la interacción social”* (Abramovay, 2006), potenciando su acción en los actores como individuos, grupos humanos, instituciones, organizaciones, que comparten un mismo espacio. Los mismos se relacionan con los recursos del territorio, es decir, actúan en correspondencia con los bienes del territorio, ya sean éstos económicos, productivos, políticos y sociales. Geifer (1996) esboza al territorio como una extensión terrestre delimitada, que incluye una relación de poder o posesión de parte de un individuo o un grupo social, que contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción. Entonces el concepto de territorio debe concebir como una construcción social, resultado de la interacción e historia de los actores, que habitan un espacio, donde concurren percepciones, valoraciones y actitudes diferentes, que generan relaciones diversas y que pueden fluctuar desde la indiferencia hasta la cooperación y el conflicto.

Bourdieu, a través de *“la lógica de los campos”* concibe al territorio, como un campo, que es un espacio de juego en donde existen relaciones, reglas y existen competidores. El

poder que tenga en un territorio una persona o una institución, dependerá de estas reglas. Hablar del territorio como un campo, significa reconocerlo *“como un espacio de luchas de poderes”*, tendientes a transformarlo y, por lo tanto, un lugar de cambio permanente, con reglas de juego claramente establecidas.

A partir de estos elementos, se define a la **PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA** como una interacción social de poder a través de la cual, distintos actores de un territorio se articulan, llegan a consensos y toman decisiones democráticas relacionadas al manejo, redistribución y uso de sus capitales o recursos, definiendo ejes estratégicos de desarrollo en base a su identidad cultural y social. Planificar participativamente implica que, a partir de la participación y mecanismos de democracia participativa, los actores de un territorio pueden modificar las reglas de su campo de juego. Previo a plantear su conceptualización, se describirá algunos elementos relevantes a ser considerados dentro del proceso de planificación participativa. (Ver cuadro No. 1)

Uno de esos actores del territorio es la **CIUDADANÍA**, ligada a la cuestión más general de la forma democrática de gobierno, *“una vez establecidos los términos del pacto político prodemocrático, las sociedades inician un debate respecto de las características particulares de esa relación entre los individuos y el poder, entre el interés particular y las necesidades colectivas, entre “nosotros” y “los otros”* (Sojo, C., 2002). Como lo señala Jelin (1993) no se trata de la afirmación ahistórica de un conjunto de prácticas que definen la condición de ciudadanía, sino más bien de un ámbito relacional que alude a *“una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quienes podrán decir qué, al definir cuáles serán los problemas comunes y cómo serán abordados”*. Por tanto, la ciudadanía es un concepto dinámico, es una construcción social que involucra un proceso en permanente desarrollo y cambio. La ciudadanía se relaciona directamente al lugar, al grupo al que se pertenece, generando de esta forma un vínculo político y, por tanto, jurídico que une a un individuo con la organización estatal, sea por nacimiento o por voluntad. Mirar la ciudadanía implica dar cuenta de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, en un escenario donde se disputan derechos y responsabilidades de los actores. A estas dimensiones, Jelin (1996) incluye el compromiso cívico, centrado en la participación de la esfera pública y los aspectos simbólicos y éticos, anclados a un sentido de identidad y de pertenencia a una colectividad.

ELEMENTOS	PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA
Técnicos	Cálculo y estrategia tecno-política-social. Planificación de los técnicos con la gente construyendo la información. Ejercicio del poder.
Información	Condicionada por conjuntos de acción. Recoger información con preguntas abiertas (sentires, dolores, posturas u opiniones). Priorización de propuestas y escenarios.
	Valoración situacional desde la escucha a las redes, salto relacional sujeto - objeto a sujeto - sujeto. Plan de problemas e Información integral.
Sujetos	Sujetos en redes de actores y conjuntos de acción, no hay problemas individuales sino en redes.
Proceso de Planificación	Sistema abierto, la participación nace de un proceso de construcción social. Concentración en la priorización.
Sustento	Teoría y práctica participativa con estrategias de conjuntos de acción (teoría del juego social).
Gestión	Planificación negociada en constante cambio.
Instrumentos	Planes adaptables que aunque regulan y norman, surgen de un proceso de negociación flexible entre los actores claves. Los planes son conocidos por la gente porque ha participado en su elaboración y por consiguiente pueden gestionar de manera conjunta.
Resultados	Incluye integralmente a los actores afectados por problemáticas locales y los empodera a decidir sobre su territorio. Aplicación de la co-gestión, y co-responsabilidad social.

Cuadro No.1: Descripción de aspectos relevantes de la Planificación Participativa.

Fuente: Elaboración propia, 2012; a partir de Martín, Pedro, 2010; y, SACDEL, 2010.

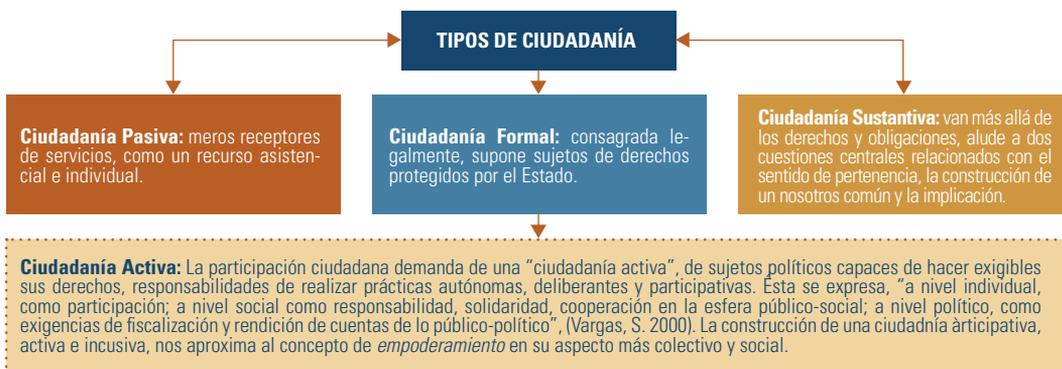


Gráfico No.1: Tipos de ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia, 2012; a partir de Marshall, Vargas, 2000.

Carlos Sojo señala que la dinámica de construcción social de derechos y deberes se da en medio de experiencias de transición democrática y con prácticas socioculturales destinadas a preservar rasgos de identificación colectiva en el entorno político. Por ello, el desafío de la construcción de ciudadanía aparece asociada por un lado a la responsabilidad estatal de consolidación de instituciones democráticas y, por el lado de la sociedad, a la gestación de prácticas para hacerlas concordantes con los ideales democráticos y sus planos institucionales. "Desde la perspectiva de la formación de sujetos, el tema es el aprendizaje de las expectativas recíprocas en los vínculos con las(los) otras (otros): ¿Qué

derechos tengo? ¿Cuáles son mis responsabilidades? Este proceso implica un doble juego en el que simultáneamente reconozco cuáles son las responsabilidades del otro hacia mí (y mis derechos) y aprendo cuáles son mis responsabilidades hacia el otro. Proceso que no sólo implica este aprendizaje de expectativas y conductas responsables sino también cómo definir la amplitud del espacio de la responsabilidad de cada sujeto" (Jelin, 1993).

Algunos autores distinguen ciertos tipos de ciudadanía, sin embargo el análisis se centrará en la ciudadanía activa. (Ver gráfico No. 1)

Un requisito central de la ciudadanía activa es la autonomía, entendida como el *“grado en que los sujetos se apropian y dirigen su vida, tal autonomía depende de procesos complejos para entender los sujetos individuales, la construcción de identidades y el empoderamiento¹, ello implica reconocer contextos de poder y transformarlos por medio de la decisión y acción individual o colectiva”* (Vargas, S., 2000).

La ciudadanía activa precisa de la construcción de **sujetos autónomos con una actitud activa de control y vigilancia frente al estado** y otras esferas de la sociedad, generando un tipo de **identidad** en la que los ciudadanos se reconozcan y de la que se sientan parte integrante y activa de modo que podamos responder colectivamente a los retos que a todos nos afectan, es decir una ciudadanía activa como forma de **acción colectiva²**.

Pensadores clásicos como Tocqueville valoraban la **“DEMOCRACIA por ser un sistema que permite la crítica”**, cuyo objetivo es el de ampliar espacios, es su razón de ser, a medida que se echa hacia atrás el límite de los derechos electorales. Cuando se habla de democracia, se alude a quién o quienes tienen el poder para tomar decisiones en determinados espacios. Por un lado, la democracia representativa delega el poder a una persona y/o unos pocos para que tome las decisiones que afectan a un colectivo y, por otro lado, la democracia participativa contribuye a la inclusión de diversos actores sociales en la escena pública, en donde la ciudadanía es quien delibera y decide. La democracia participativa y la participación en general toman en cuenta las reglas que se dan en un territorio, en donde existe una pluralidad de actores. Aquí se describen dos distinciones respecto de lo que se entiende por participación según la democracia representativa o democracia participativa:

- **Democracia Representativa (hegemónica):** La participación se reduce al proceso electoral, al acto del voto, siendo el único momento en que la democracia representativa habilita la participación, concluido el proceso electoral la potestad deliberativa, decisoria y de contralor es delegada en los representantes electos, aquí la ciudadanía es excluida del proceso deliberativo y decisorio de los actos de gobierno. Tomas Villasante (2010), afirma que la *“democracia de los partidos es el mejor invento hasta la fecha para sustituir a las dictaduras y autoritarismos, pero sigue siendo un sistema defensivo, de control, basado en la desconfianza y no en la creatividad social”*. El problema fundamental de la democracia representativa, es la creciente distancia

generada entre representantes y representados, lo que ha llevado a una desconfianza creciente en la capacidad del Estado para mejorar las condiciones de la población.

- **Democracia participativa (contra hegemónica):** Surge como respuesta a los fracasos de la democracia representativa, De Souza, al igual que otros autores latinoamericanos sostiene, que la democracia participativa *“se ha desarrollado para politizar y dar sentido político a otras formas o modos de organización que no son los partidos”*, obliga a pensar en la lógica colectiva y en procesos tanto individuales como grupales de decisión directa; sin olvidar que está, es una ampliación del sistema democrático formal y, en las sociedades complejas actuales, no se puede dar democracia participativa (directa) si no hay democracia formal representativa. En un Estado o en una ciudad, no se puede plantear la democracia directa participativa como alternativa a la democracia representativa; ambas son complementarias y necesarias.

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

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

un colectivo o proceso ciudadano. La participación ciudadana compromete algunas formas de ejercer el gobierno, **basado en actitudes políticas que tienen como medio y fin gobernar con los ciudadanos³ y no solo para los ciudadanos.** Gobernar con los ciudadanos implica que estos pueden colaborar en la vida pública de su entorno, con la posibilidad de opinar, proponer y decidir, en donde la ciudadanía se convierte en actor político en una parte fundamental de la democracia. Los espacios para la participación no son neutrales, sino que **están configurados por relaciones de poder, que los rodean y penetran**, se confiere *“el poder al pueblo en lugar de perpetuar las relaciones generadores de dependencia”* (Racelis, M.,1994), de tal suerte que la participación alude a la transferencia de poder⁴ y capacidades para la toma de decisiones. Pero, la participación precisa de una *“nueva política⁵ que incorpora las demandas y necesidades de los ciudadanos para dotar de viabilidad y eficacia a las administraciones públicas”* (Alberich,2004), de donde se despliegan dos factores importantes: **ser parte de algo y tomar parte en algo**, donde hay diferentes partes administración/administrados y dicha relación dependerá del poder que tenga cada parte; si el poder de unos es total y el de los otros casi nulo, la participación será difícil.

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

De otro lado, hay una discreta manipulación. Cuando *“el estado traslada sus responsabilidades (prestación de servicios) a la sociedad”* (Pérez&Brito,2004), haciendo que la ciudadanía se *“transforme en fuente de consultas y recursos, para obtener el apoyo en la ejecución de programas gubernamentales a partir del aporte de mano de obra y/o recursos y solo circunstancialmente abre canales de comunicación para comprender sus demandas y opiniones para resolverlas”*(Ugalde, 1987). De esta manera, se entiende a la participación como un **problema específico de colaboración y no como una cuestión relacionada con la**

configuración del poder y la forma de compartirlo en el momento de la toma de decisiones. Así, la ciudadanía mantiene una relación de dependencia con el estado, en cuanto a la provisión de recursos y servicios marcando el límite en el alcance de las transformaciones sociales y el impacto de la participación en la esfera institucional, sustento que tiene validez cuando Boiser (1997), afirma que la verdadera participación radica *“en la matriz cultural del grupo o de la comunidad que jamás puede ser impuesta desde arriba, algunos intentos conocidos por hacerlo, terminaron en un fracaso rotundo”*.

El análisis hace referencia a diferentes autores para demostrar que la Participación Ciudadana no tiene un sentido unívoco y no constituye un debate acabado. Tomando en cuenta las distintas definiciones y percepciones sobre la participación ciudadana, será pertinente en adelante entenderla como un mecanismo de profundización democrática; como un proceso social; como un proceso Político; y, como un instrumento de gestión. (Ver gráfico No.2)

A partir de la identificación de estas aproximaciones conceptuales, es importante conocer como se entiende la Participación Ciudadana en el andamiaje constitucional y normativo vigente del País, que establece a la participación ciudadana como **“un derecho”** que garantiza a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos a participar en los **asuntos de interés público; “un principio”** que reconoce que los ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad; y, como una **“garantía constitucional”** en donde los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de los diferentes niveles promueven e implementan en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos, mecanismos u otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación, necesarias para garantizar la gestión pública en sus territorios. (Ver gráfico No. 3)

La Constitución de la República del Ecuador renueva e integra el concepto de la participación y la organización del poder, estableciendo que *“las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder*



Gráfico No.2: Concepto de Participación Ciudadana.

Fuente: Elaboración propia, 2012; a partir de Alberich, Villasante, Cunill, Velásquez y Gómez Orea.

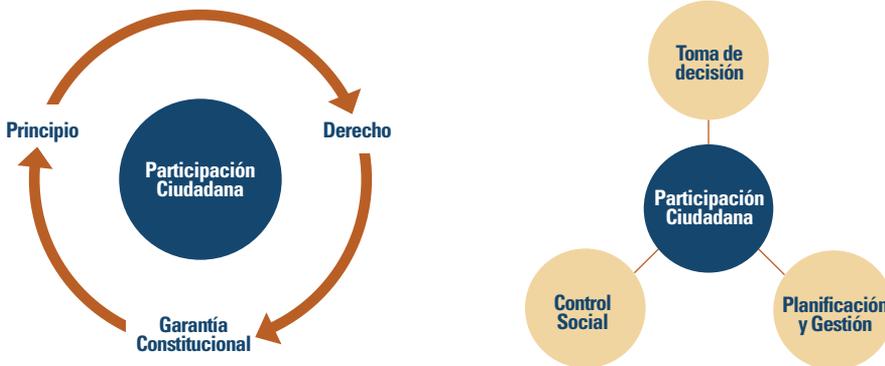


Gráfico No.3: Esquema del concepto y elementos característicos de la Participación Ciudadana, establecidos en el marco jurídico ecuatoriano.

Fuente: Elaboración propia, 2012; a partir de Constitución de la República del Ecuador, 2008; LOPC, 2010.

ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria" (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La participación se considera como eje transversal del nuevo modelo de estado y se encuentra estrechamente ligada a la planificación territorial. "En todos los niveles de gobierno se

conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.

4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En este contexto conviene describir los diversos instrumentos legales que norman y regulan los procesos de Participación Ciudadana en el Ecuador. (Ver cuadro No.2)

2.2. MARCO JURÍDICO PARA LA PLANIFICACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Constitución en el Ecuador establece a la “*planificación como instrumento del Estado para el cambio social*”, de tal forma que la planificación estatal garantiza el cumplimiento de los objetivos del Régimen del Buen Vivir, Régimen de Desarrollo y el marco regulatorio, con el fin de afianzar la coherencia del ejercicio de la planificación en base a un modelo de desarrollo. Para entender el contexto de la participación ciudadana en la planifi-

cación, es preciso abordar algunas orientaciones generales del marco constitucional referido a la planificación nacional, ejercida a través del Plan Nacional de Desarrollo, los lineamientos y políticas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). En el marco de éste sistema, el Plan Nacional de Desarrollo es el núcleo de la vinculación entre la Participación y la planificación, se trata del instrumento que en términos formales y legales, refleja toda la planificación realizada en los distintos niveles de gobierno de forma participativa.

a) Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP)

La Constitución de la República del Ecuador (2008) pone de manifiesto la construcción de un SNDPP encargado de **organizar la planificación para el desarrollo**; además de constituirse en “*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*”. La conformación del sistema, permite contribuir a través de las políticas públicas al cumplimiento de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y del Buen Vivir; generar mecanismos

DESCRIPCIÓN	CUERPO JURÍDICO
La Participación es un derecho	Constitución; Artículo 61, Artículo 66, Literal 24. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD), Artículo 303.
Garantía de la Participación y democratización	Constitución, Artículo 85, Literal 3. COOTAD, Artículo 305.
Principios de la Participación	Constitución, Artículo 95; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), Artículo 5, Literal 5.
La Participación Ciudadana como organización colectiva	Constitución, Artículo 96.
Poder Ciudadano	Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), Artículo 29.
La Participación Ciudadana en los GAD	COOTAD, Artículo 302; 306; 308.
La Participación Ciudadana en las funciones del Estado	LOPC, Artículo 43; 45.
Participación Ciudadana en la priorización del gasto	COOTAD, Artículo 238.
La participación local	LOPC, Artículo 64; 39.
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Constitución, Artículo 207; 208.
La composición y convocatoria de las instancias de Participación Ciudadana a nivel local	LOPC, Artículo 65.
El Estado garantiza Mecanismos de Democracia Directa	LOPC, Artículo 5; 19; 20; 21; 25; 72.
Incumplimiento de las disposiciones relativas a la Participación Ciudadana	Constitución, Artículo 312.

Cuadro No.2: La Participación Ciudadana en el marco jurídico del Ecuador.

Fuente: Elaboración propia, 2012; a partir de Constitución de la República del Ecuador, 2008; COOTAD, 2010; LOPC, 2010; COPFP, 2010.

DESCRIPCIÓN	CUERPO JURÍDICO
Principios del SNDPP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), Artículo 19.
Objetivos del SNDPP	COPFP, Artículo 20.
Entidades que conforman el SNDPP	COPFP, Artículo 21.
Consejo Nacional de Planificación (CNP)	COPFP, Artículo 22; 23. Constitución de la República del Ecuador, Artículo 279. Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), Artículo 48.
Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir: instancia ciudadana del CNP.	LOPC, Artículo 50.
Organizaciones Sociales	LOPC, Artículo 30.

Cuadro No.3: Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP).
Fuente: Elaboración propia, 2012; a partir de Constitución de la República del Ecuador, 2008; COOTAD, 2010; LOPC, 2010; CPFP, 2010.



Gráfico No.4: Instrumentos, instancias y entidades del SNDP.
Fuente: Elaboración propia, 2012; a partir de COPFP, 2010; COOTAD, 2010.

e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno; y, orientar la gestión pública hacia el logro de resultados que contemple impactos tangibles e intangibles. Lo descrito se resume en el siguiente cuadro, que muestra los principios, objetivos y entidades del SNDPP, enlazándolos con su respectivo cuerpo jurídico.

b) Sistema de Participación Ciudadana (SPC)

Se constituye en el conjunto de instancias, relaciones, herramientas y mecanismos de participación, que interactúan

de manera articulada, para garantizar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas y transparencia. Nótese, que cada nivel de gobierno debe implementar un SPC para avanzar en la gestión democrática a nivel regional, provincial, cantonal o parroquial; y, que se regulará por acto normativo teniendo una estructura y denominación propias. (Ver gráfico No.5)

A continuación se describen algunos componentes del Sistema de Participación Ciudadana definidos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana: (Ver gráfico No.6)

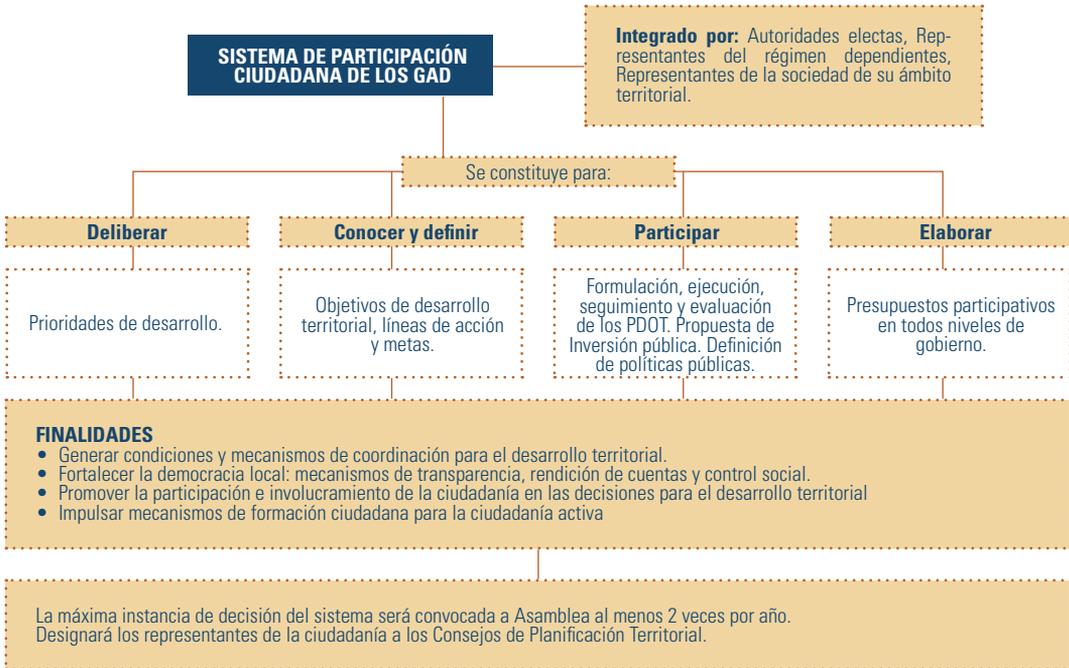


Gráfico No.5: Características, integración y finalidades del SPC

Fuente: Elaboración propia, 2012; a partir de Constitución de la República del Ecuador, 2008; COOTAD, 2010.



Gráfico No.6: Componentes del Sistema de Participación Ciudadana.

Fuente: Elaboración propia, 2012; a partir de COOTAD, 2010; LOPC, 2010; Documento de Planificación para la participación, FLACSO, 2012.

DESCRIPCIÓN	CUERPO JURÍDICO
I. Asambleas locales	Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), Artículo 56; 57; 58; 60; 61.
II. Audiencias públicas	LOPC, Artículo 73.
III. Consejos de Planificación a) Consejo Nacional de Planificación b) Consejos Locales de Planificación	COPFP, Artículo 22; 23. LOPC, Artículo 66. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), Artículo 28; 29.
IV. Consejos barriales y/o parroquiales Urbanos	Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD), Artículo 306; 307.
V. Presupuestos Participativos a) Articulación de los presupuestos participativos con los planes de desarrollo	LOPC, Artículo 67; 68. LOPC, Artículo 69.
VI. Silla Vacía	Constitución, Artículo 101. LOPC, Artículo 77. COOTAD, Artículo 311.
VI. Control Social a) Veedurías Ciudadanas b) Rendición de cuentas c) Del control social a las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social C1. Veedurías C2. Observatorios C3. Consejos consultivos	LOPC, Artículo 94. LOPC, Artículo 84. LOPC, Artículo 89; 90; 91; 92; 93. LOPC, Artículo 46. LOPC, Artículo 78. LOPC, Artículo 79. LOPC, Artículo 80.

Cuadro No. 4: Componentes del Sistema de Participación Ciudadana (SPC).

Fuente: Elaboración propia, 2012; a partir de Constitución de la República del Ecuador, 2008; COOTAD, 2010; LOPC, 2010; COPFP, 2010.

El Sistema de Participación Ciudadana es, entonces, un sistema vivo que se desarrolla en un entorno y que posee reglas establecidas, que permite entender el comportamiento del sistema; las relaciones de éste con su entorno son las que los definen como un sistema abierto o cerrado. Nótese que la Participación Ciudadana en el día a día como un derecho que se ejerce a través de mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria, es posible caracterizarla a partir de un enfoque sistémico, lo que facilitará la generación de metodologías y herramientas para abordarla y aplicarla efectivamente en los territorios. Para Edgar Morin, la complejidad responde al principio de unidad en diversidad. Propone llevar el pensamiento sistémico a pensamiento complejo por diversas vías: a través de la física, de la antropología y de la sociopolítica principalmente. Es un pensamiento organizacionista cuando hace emerger organizaciones conceptuales (macroconceptos), donde sólo hay conceptos aislados que desvirtúan la comprensión de lo real. Los sistemas sociales son complejos, están constituidos por entes que están conectados (a través de redes sociales), que son interdependientes y diversos, que son adaptativos, que dependen de conexiones pasadas y son emergentes.

Con esta aproximación conceptual, es posible definir al SPC como un sistema social complejo, compuesto por varias partes interconectadas o entrelazadas cuyos vínculos crean información adicional no visible ante un observador. Es un sistema complejo porque exhibe propiedades y comportamientos no evidentes a partir de la suma de las partes individuales. Las dinámicas de la participación ciudadana como las del desarrollo están llenas de complejidades; en este “sistema existe una variedad de patrones macro no lineales que surgen de una multiplicidad de interacciones dinámicas micro”, CEPAL – Hilbert Martin (2010). Algunos de los rasgos que debe mantener el SPC son: polifuncional, abierto, dinámico, adaptable, complejo, permanente y descentralizado. Como todo sistema, tiene una estructura basada en un conjunto de relaciones que se presentan entre las instancias y los subsistemas con sus diferentes niveles, mecanismos e instrumentos. (Ver gráfico No. 7)

Sin duda, una de las principales innovaciones del marco jurídico vigente tiene que ver con la definición de la planificación *participativa*; en donde, a los actores les corresponde intervenir en “todas las fases y espacios de la política pública y pla-

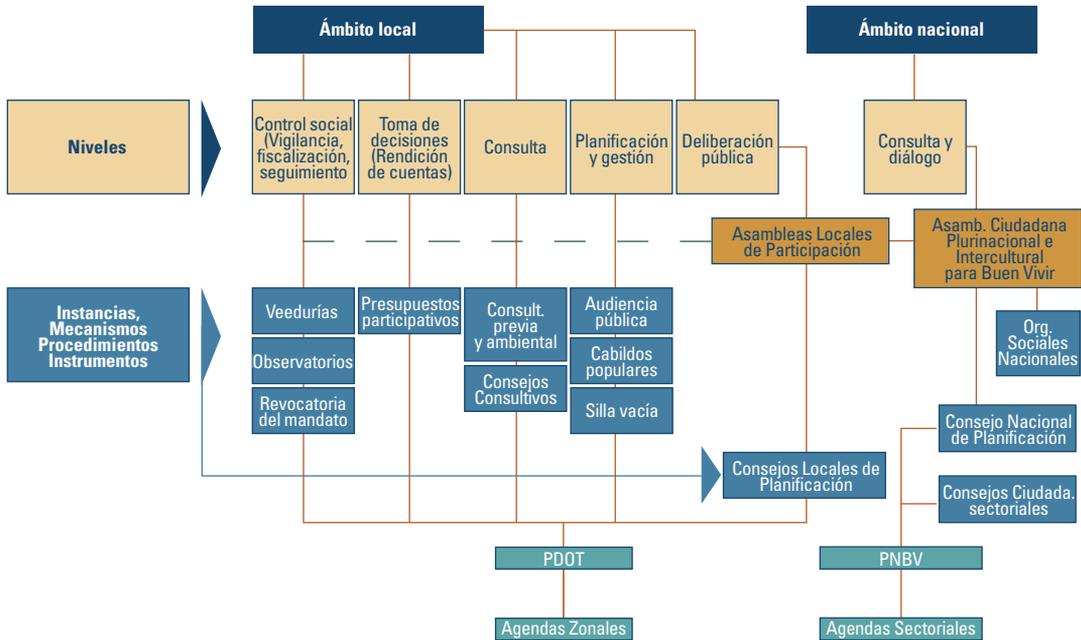


Gráfico No. 7: Niveles, mecanismo e instrumentos que involucra el Sistema de Participación Ciudadana.

Fuente: SENPLADES, 2011.

nificación". Los Consejos de Planificación en todos los niveles de gobierno, debe conformarse de manera obligatoria.

La Planificación Participativa no es una retórica o una exigencia legal y/o institucional para cumplir con un requisito, es un proceso donde el principal protagonista no es el sujeto social como tal, ni siquiera el sujeto técnico, sino el **"sujetos en redes de actores y conjuntos de acción"** Martin, P.(2011), no hay problemas individuales sino en redes. La Planificación Participativa es, entonces, un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de acciones en los asuntos públicos que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve (González, 2000).

2.3. PRINCIPIOS O CRITERIOS QUE FAVORECEN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los principios o criterios que favorecen la Participación Ciudadana pueden sintetizarse en la identificación de aspectos positivos y aspectos negativos en los procesos participativos.

a) Aspectos positivos en los procesos participativos:

- Mejora la percepción de la ciudadanía respecto de los procesos de planificación.
- Crea un proceso de aprendizaje admitido por la ciudadanía, donde el ciudadano sabe cómo, en qué, y para qué puede participar.
- Es proactiva, los ciudadanos toman actitudes de liderazgo y adoptan iniciativas acorde a sus intereses y necesidades, generando sentimientos de pertenencia.
- Favorece la responsabilidad compartida de los actores, ciudadanía-Estado, legitimando los órganos de poder, al ser respaldados por la ciudadanía. La experiencia o habilidades propias de los actores involucrados sirven para delegar aquellas tareas o acciones concretas, que requieran cierto grado de cooperación o coordinación.
- Posibilita cambios sociales profundos, como el fin último de todo proceso participativo.
- Posibilita una actitud abierta y una aptitud que lleve a los responsables, que acompañan el proceso, a escuchar las diferentes opiniones y posturas de los actores.
- Garantiza la horizontalidad y equidad entre la ciudadanía, garantizando la igualdad de oportunidades, dere-

- chos y obligaciones de los actores involucrados.
- Aumenta la transparencia y confianza garantizando que la información resulte idónea, suficiente y oportuna a los sujetos individuales y/o colectivos.
- Expresa acciones colectivas, que reflejan relaciones sociales y de poder cambiantes, transformando la materialidad de los actores territoriales que condicionan su conciencia y su cultura.
- Plantea objetivos comunes entre la ciudadanía organizada y no organizada, generando redes de asociatividad en los diferentes colectivos.
- Todo proceso participativo contribuye al aprendizaje, ya que en si es una herramienta formativa, generando conocimientos acerca de temas relacionados con la participación ciudadana, así como la temática o trasfondo del proceso.
- La creatividad de los actores implicados es uno de los recursos más importantes, generan sus propias ideas a la hora de encontrar soluciones, respuestas o alternativas al proceso participativo, especialmente si son conocedoras de una realidad concreta, aumentando su potencial creativo.
- posibilita el uso de mecanismos, metodologías y herramientas que faciliten el proceso participativo.
- Transversalidad, la participación debe estar presente en toda la acción que desempeñe un colectivo cualquiera.

b) Aspectos negativos en los procesos participativos:

- La Participación Ciudadana puede estar obstaculizada por la falta de voluntad política, de compartir partes de su poder con sus representados.
- El predominio de la cultura organizacional formal privilegia la ciudadanía organizada, dejando de lado la ciudadanía no organizada.
- La tendencia a la manipulación del sujeto individual/colectivo es el clientelismo donde surgen líderes sin criterio, sin capacidad reflexiva y fáciles de manipular.
- La poca disponibilidad de medios para ejercer una participación activa y real que permita aprender a participar.
- La resistencia a la participación, en términos de costos y tiempo, bajo una eficiencia *cortoplacista*.
- La disyunción o ruptura entre los actores participantes o grupos por intereses, motivaciones, conocimientos y experiencias.
- La brecha entre el discurso y la práctica.

- Los procesos de *pseudoparticipación*, cuando se invita a participar sobre decisiones ya tomadas o cuando el discurso es meramente formal.
- La asimetría entre dos grupos de ciudadanos: unos activos, exigentes y comprometidos frente a otros que tienen desinterés, en parte por una imagen negativa hacia sus gobiernos y administraciones locales.
- El poco o nulo tiempo que los políticos y técnicos ponen a disposición de los ciudadanos.
- Al institucionalizar la participación, se corre el riesgo de entorpecer la dinámica natural del proceso mediante la creación de un complicado aparato burocrático.
- La Participación Ciudadana puede ser manejada como un arma política a merced de los intereses puntuales y partidistas de los diferentes actores.
- Las formas de liderazgo son inadecuadas: personales y no participativas.
- La pasividad ante las dificultades o conflictos, dejando que un número reducido de personas sean quienes tomen las decisiones.
- Evitar la improvisación: conocer la realidad y valorar la idoneidad de las acciones antes de ponerlas en marcha (beneficios y potenciales peligros para prevenirlos); (Administración de la Comunidad Autónoma del país Vasco, 2008).
- *“Otros obstáculos que pueden ir surgiendo durante el proceso:*
Económicos: la falta de recursos motiva que determinados procesos tengan que interrumpirse
Administrativos: la pérdida de apoyo institucional o trabas burocráticas o administrativas.
Sociales: en un entorno que no facilita la buena marcha del proceso y lo limita.
Personales: la falta de voluntad o de implicación durante el proceso” (Administración de la Comunidad Autónoma del país Vasco, 2008).

De este análisis, resaltan tres líneas de acción que deben coordinarse para iniciar procesos de Participación Ciudadana:

- **Por parte de los ciudadanos y sus organizaciones:** Garantizar el querer participar, el poder participar y el saber participar.
- **Por parte de las instancias políticas y administrativas:** Medir el alcance de la gobernanza del GAD; determinar el nivel de participación al cual se van a incorporar los participantes y la posición del político responsable del alcance de la participación.

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

- **Asesoramiento, mediación, acompañamiento externo al proceso de participación:** Para gestionar las dinámicas que aparecen en el proceso.

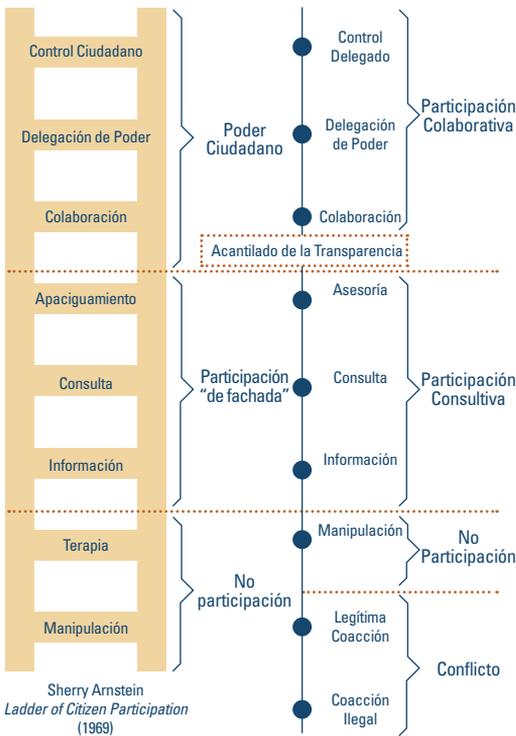
2.4. DIMENSIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La efectividad de un proceso participativo en la planificación debe entenderse desde varias dimensiones, las cuales se describen brevemente a continuación:

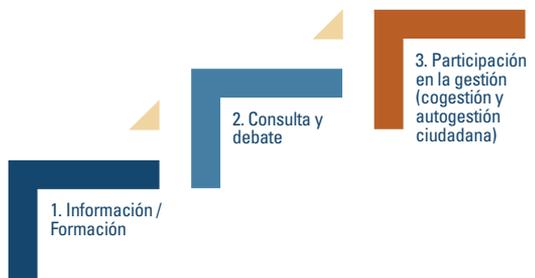
2.4. 1. ¿Para qué participa la ciudadanía?

Esta dimensión reflexiona acerca de qué tipo de participación requiere y precisa el proceso de planificación a desarrollar. Sobre ello, numerosos autores han planteado algunos esquemas para diferenciar los niveles de participación, resaltándose ciertos modelos para finalmente adoptar un esquema aplicable al país.

La Escalera de Arnstein, bajo la denominación de ‘niveles de participación’, describe los niveles de intensidad colaborativa que pueden observarse en los procesos participativos, que discurren desde los niveles de Manipulación, Información y Consulta hasta los de Colaboración, Delegación de Poder y Control Delegado, que para una mejor comprensión se han agrupado en categorías de No Participación, Participación Consultiva (o Inocua) y Participación Colaborativa, adicionando asimismo una categoría denominada Conflicto. (Ver gráfico No.8)



Fuente: Prieto – Matín & Ramírez – Alujas (2012).



Fuente: Villasante, T. (2011).

Modelo avanzado de un proceso participativo



Fuente: Alberich (2004).

Gráfico No. 8: Escaleras de la Participación Ciudadana.

Alberich habla de tres niveles, que no son cerrados y pueden superponerse, dependiendo de la claridad de los objetivos y el orden de los procesos. Villasante (2011) plantea no una escalera de participación sino diversas escaleras de participación, dependiendo de la fase de intervención en la planificación participativa.

Antes de explicar cada nivel, conviene resaltar la voluntad crítica y penetrante a la hora de valorar los procesos participativos. No pueden sin más, asumirse como válidas las declaraciones o las intenciones de los impulsores de una iniciativa de participación. Habrá de valorarse hasta qué punto las instancias participativas funcionan realmente y en qué medida logran cumplir con sus atribuciones. Una instancia participativa, que en la práctica no funciona, deberá ser considerada con independencia de las características, que sobre el papel y en el discurso aspire a tener, como No-Participación o como alguno de los tipos de Participación Inocua (asesoría – consulta-información). Puesto que los procesos de participación son fenómenos complejos, frecuentemente no es posible adscribirlos dentro un solo nivel.

En este contexto, el nivel deseable a alcanzarse será en el marco de un proceso de toma de decisiones para la transformación social, que busca desarrollar “procesos de cooperación” no de competición. En base a ello, y, a las experiencias sucedidas en el Ecuador, se plantea los niveles de participación, diferenciando las instancias, mecanismos, procedimientos e instrumentos que cada proceso participativo implica.

1. **Información & formación & transparencia:** Información sobre la actuación pública, si la información no es entendida no sirve, por lo que se requiere una formación previa. La información/formación no es neutra, depende de quién la realice y con qué fines puede ser más o menos objetiva, dirigida o manipulada.
2. **Consulta, debate y deliberación:** Los ciudadanos dan su opinión y realizan sugerencias, abriéndose una fase de diálogo entre la administración y la ciudadanía. El debate, la consulta se deben dar antes de la toma de decisiones, permitiendo “participar en la planificación de la participación”, sin perder de vista que no todos pueden participar en todo, hay que diferenciar ámbitos. La deliberación entiende la posición de los otros, creando condiciones de respeto, confianza y compromisos. La aplicación de estos niveles, permite llegar a “propuestas de consenso”.
3. **La toma de decisiones:** “Los sujetos individuales y colectivos tienen la capacidad real y efectiva para tomar sus propias decisiones, sobre asuntos que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad...” (Gyarmati, 1992).
4. **Cogestión y autogestión ciudadana:** Implica la toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una colectividad. El establecimiento de espacios y canales de comunicación impulsan la construcción colectiva, así como reglas de debate que



Gráfico No. 9: Niveles de Participación Ciudadana a adoptar para el Ecuador.
Fuente: Elaboración propia, 2012; a partir de Villasante, T., 2011; Alberich, 2004; Prieto – Matín & Ramírez – Alujas, 2012.

fomentan la reflexión. Este tipo de relaciones horizontales, con grado de responsabilidad compartida, podemos encontrarla en la toma de decisión y gestión conjunta, a partir de la elaboración de políticas públicas conjuntas (corresponsabilidad) que se compaginan con la vigilancia y seguimiento de las decisiones tomadas; y relaciones de co-gestión de la acción pública y las políticas acordadas.

2.4.2. ¿DÓNDE PARTICIPA LA CIUDADANÍA?

Sin duda, el ámbito de lo local es el entorno ideal para desarrollar procesos participativos ya que se pueden crear espacios de encuentro que favorezcan la participación, los nuevos espacios paradigmáticos de la contemporaneidad que incluyen los espacios telemáticos⁶, han alcanzado algunos avances, sin embargo hay dificultades, el medio en el que nos desenvolvemos, se ha convertido en un “espacio en el que nos enteramos de todo o casi todo -la sociedad de la información-, pero, donde no nos reconocemos, y no somos reconocidos; son los espacios del anonimato”, Augé (1998). Por el contrario, un proceso de participación requiere la creación de espacios de encuentro, con personas que puedan actuar como referente y como nexo de unión entre los protagonistas del proceso.

La participación se favorece desde los espacios de negociación, de escucha, de reflexión y devolución, de deliberación, espacios de planificación propiamente dicha, de ejecución, entre otros. Tales espacios pueden crearse pero también pueden buscarse; la gente se reúne y participa en sus propios espacios de encuentro, el hecho de salir a la calle (en la fase de trabajo de campo) es para escucharla, entonces la el ciudadano común, puede participar con el hecho de haber sido escuchado en su espacio cotidiano de vida. Así, las personas encuentran cierto enraizamiento, desde donde abordar lo universal, un espacio concreto, desde donde contemplar y afrontar la sociedad abierta, sin límites ni fronteras. Estos espacios de tiempo son esencialmente prudentes y cautelosos, y su finalidad es la de constatar que la participación ciudadana trascenderá los vaivenes políticos y los periodos electorales que posiblemente conlleven cambios en la distribución del poder para establecerse como estructura y metodología, como estilo de un determinado nivel de gobierno.

Otro horizonte donde participa la ciudadanía es en el “nivel de institucionalización de los procesos participativos, que

caracteriza el marco institucional y procesal de dichas iniciativas. Varía desde el escalón de institucionalización mínima, cuando son procesos que tienen un carácter excepcional o ‘Esporádico’, pasando por los niveles ‘Episódico’, ‘Periódico’ y ‘Continuo’, hasta alcanzar los niveles, más altos de ‘Institucionalización Funcional’ e ‘Institucionalización Orgánica’ (Ibáñez Macías, A., 2007). Sin embargo, conviene considerar esta postura con detenimiento, en tanto y en cuanto la participación para legitimarse y legalizarse no necesariamente requiere normativas que regulen y salvaguarden el funcionamiento de los mecanismos participativos.

Álvaro Ramírez-Alujas & Pedro Prieto-Martín (2013) sostiene que la “*institucionalización funcional, se refiere a los casos en que se han aprobado leyes que establecen canales y procedimientos legales que permiten que sean los ciudadanos quienes inicien algún tipo de interacción participativa con las autoridades. Se reconoce así expresamente el derecho a participar y la capacidad de iniciativa autónoma, que desencadena una serie de respuestas administrativas*”. Ejemplos de estas formas de participación son las iniciativas legislativas ciudadanas, las asambleas ciudadanas, consejos de planificación, cabildo popular, silla vacía entre otros. Y, la “*institucionalización orgánica por su parte, se refiere a los casos en que se han constituido organismos o instituciones participativas que tienen un carácter permanente o semi-permanente, en los que participan representantes de diferentes actores (individuos, asociaciones, entidades públicas, etc.) y que normalmente tendrán algún vínculo con el ámbito temático o espacial en que la institución participativa trabaja. Estos órganos suelen tener atribuciones decisorias, consultivas y/o de control en el proceso de elaboración o de ejecución de políticas públicas y permiten que los ciudadanos y colectivos ciudadanos se impliquen en las temáticas y proyectos relacionados con la temática*”.

Esta dimensión resulta esencial para entender los mecanismos participativos, que en la mayoría de los modelos y tipologías participativas propuestas han sido minimizados. Debido a que los proyectos desarrollados por iniciativas gubernamentales son concebidos como experimentos de carácter efímero, que no consideran más que testimonialmente su sostenibilidad temporal, institucional y financiera, algo que ha reducido enormemente su impacto.



Gráfico No. 10: Nivel de institucionalización de los procesos participativos.

Fuente: Álvaro Ramírez-Alujas & Pedro Prieto-Martín (2013).

2.4.3. ¿QUIÉN(ES) PARTICIPAN?

Se considera que quienes participan en un proceso participativo, son los “actores afectados e implicados”, que pueden ser sujetos individuales o colectivos. Los actores pueden ser organizaciones y movimientos sociales, líderes de diferentes espacios de participación, instituciones públicas o privadas y aquellos ciudadanos que no pertenecen a ninguna organización y que se representan por sí mismos, entre otros.

El estudio de esta dimensión en un proceso participativo es fundamental y depende del tipo de análisis que quiera hacerse, de las características de los procesos y del contexto en que tenga lugar la experiencia participativa, podría convenir contemplar diferentes conjuntos de actores, agrupándolos dentro de categorías distintas y valorando en ellos características dispares. Para ello, se puede clasificar a los actores de acuerdo con el ámbito del que provengan, diferenciando entre:

- Ámbito político (entidades públicas, ministerios o un órgano legislativo, GAD de los diferentes niveles de gobierno, entre otros).
- Ámbito corporativo (medios de comunicación, organizaciones internacionales, sindicatos, colectivos empresariales, entre otros).
- Ámbito proveniente de la sociedad civil (asociaciones, ONGs, colectivos cívicos, entre otros).
- Ámbito de la propia ciudadanía (los ciudadanos que participan como tales, sin representar a ninguna asociación u organización, entre otros).

Puede considerarse la inclusión de otras categorías, o de una categoría “otros” que contemple casos excepcionales.

Álvaro Ramírez-Alujas & Pedro Prieto-Martín (2013) sustentan que “para poder caracterizar los mecanismos participativos y valorar su potencial y capacidades resulta esencial identificar todos los actores relacionados con el proceso –tanto los participantes como los ausentes, así como entender los roles desempeñados por los diferentes participantes en el proceso y las relaciones que se establecen entre ellos. Conviene así valerse del sociograma⁷, que es un instrumento que permite visualizar a los “actores afectados e implicados” presentes en el territorio y trazar las conexiones existentes entre ellos (mapa de relaciones), para evaluar aspectos como el poder, la relevancia, el posicionamiento, la urgencia y la legitimidad de los actores en relación con el tema tratado en el proceso participativo”. Su análisis da cuenta de lo aislados o no que se puede estar de los objetivos planteados para el proceso participativo, y de las alianzas que se precisa y que se debe hacer; y, en este sentido a qué elementos o grupos “puente” se debe entrevistar para poder saber cómo colaborar en tareas comunes. Este instrumento además permite visualizar qué antagonismos son previsible que aparezcan y cómo contrarrestarlos. Todo ello ponderando no sólo los números de personas que puedan estar en cada situación, sino cuáles son sus pesos y fuerzas reales de tipo socio-político y su capacidad de ayuda para las posibles estrategias a plantear.

Para realizar un socio-grama que mapea y distingue a los actores debe considerarse: la estructura organizativa y de poder de cada uno (institucional, tejido asociativo, base social); el grado de influencia o poder que tienen éstos sobre el tema; el grado de afinidad o implicación que tengan respecto al tema (afines, diferentes, ajenos, opuestos); y, según el tipo de relación que existe entre ellos (fuerte, débil, conflictiva, entre otros). Para cada uno de los ámbitos, habría que realizar un análisis detallado que permitiese

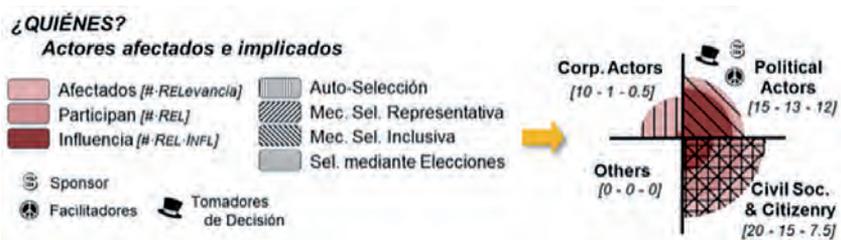


Gráfico No. 11: ¿Quiénes participan en el plan?

Fuente: Álvaro Ramírez-Alujas & Pedro Prieto-Martín (2013).

identificar a los actores, de acuerdo a si son afectados por el proceso participativo o la temática que este aborda, si participan y/o se interesan por el proceso; y valorando asimismo su relevancia y su nivel de influencia en el proceso.

En función de si, todos los actores relevantes están implicados en el proceso participativo, y en función de su papel y grado de compromiso con el proceso, tanto la calidad de la participación obtenida como sus niveles de inclusividad y su capacidad empoderadora, variarán mucho. Conviene entonces hacer un taller con los más afines o con algunos con posiciones diferentes para conocer cuál es su peso económico-político, y cuál es su posicionamiento respecto al problema y objetivos definidos. Porque no se trata de ir a entrevistar a todo el mundo en general, sino conocer lo sustancial de algunas posiciones que existan al respecto. Por ejemplo, en los talleres, seguro que se conoce las posiciones de los “afines” y de los “diferentes” pero no enfrentados a otras posiciones. Es importante hacer algunas entrevistas a “expertos” en el tema considerado aunque no sean de la localidad, para así también contrastar con otras experiencias y reflexiones. No es cuestión de hacer más entrevistas para ser más representativo, sino de seleccionar bien a quién se le va a pedir la opinión para que todas las posturas se puedan debatir después en una reunión amplia de devolución o de programación, que es donde se deben discutir y tomar postura sobre las propuestas de interpretación y de acción.

Un proceso participativo siempre tiene su origen en un grupo de actores, que han decidido trabajar de modo conjunto para alcanzar un objetivo común. (Ver gráfico No.11 y cuadro No.5)

2.4.4. ¿SOBRE QUÉ SE PARTICIPA?

Cuando se habla “sobre qué se participa”, se considera los aspectos, ámbitos, contenidos, programas o políticas de acción de gobiernos, teniendo presente la calidad y las condiciones

de vida de la gente. Se refiere a un proceso participativo que trabaja sobre la vinculación con la acción del gobierno, es decir la coherencia y articulación horizontal con otros proyectos de la unidad territorial en análisis, pero también a distintas escalas.

Muchos de los temas sometidos a participación forman parte de la agenda política de las administraciones locales y son generalmente aquellos temas que forman parte del programa de gobierno con el que ganaron las elecciones. En principio estos temas o proyectos salen del gobierno local con algún tipo de restricción o acotación, presupuestos limitados, restricciones de carácter técnico, legal o competencial en relación a otros niveles de gobierno de los GAD u otras restricciones del entorno territorial. Conviene entonces que todos los condicionantes estén claros de partida, en otras palabras “*desconfiemos de los proyectos participativos que se presentan como una página en blanco, porque generan falsas expectativas y terminan creando frustraciones*” (Fundación Kaleidos, 2008).

En este sentido, la capacidad de intervención de la administración debe considerar que en el ámbito competencial, no solo es necesario tener presente las competencias establecidas para cada nivel de gobierno de los GAD, sino también hacer hincapié en las competencias ciudadanas, que para hacerse efectivas hay que hacerlas de manera colectiva a través del “*seguimiento y control de las actuaciones públicas y del funcionamiento de los servicios públicos, de la discusión y elaboración de las políticas y programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de la sociedad...*” (Pintado, F., 2000). (Ver cuadro No.6)

2.4.5. ¿CÓMO SE PARTICIPA?

El interés de analizar cómo se participa, se relaciona con los niveles que asume la participación (informativa, consultiva, decisoria y cogestión), considerando que cuando se favorecen espacios de intervención en la toma de decisiones y de cogestión

1. ¿QUIÉNES PARTICIPAN?	
DESCRIPCIÓN	CUERPO JURÍDICO
a) Cantidad de participantes: En función de los objetivos y a la población de referencia a la que se orienta el proceso.	a.1. Porcentaje de participantes en relación a la población de referencia , a la que va dirigida el proceso: Número de participantes sobre la población de referencia (en tanto por cien).
	a.2. Porcentaje de actores organizados y no organizados sobre el total de referencia: Número de actores organizados sobre el total de actores de referencia (en tanto por cien).
	a.3. Porcentaje de asistentes en relación a los participantes seleccionados ⁸ : Número de asistentes sobre los participantes seleccionados (en tanto por cien).
b) Diversidad: Calidad democrática a través de la incorporación de los distintos grupos sociales y los distintos intereses están representados en el proceso, también hay que visualizar la participación de los actores organizados evaluando la diversidad de las asociaciones participantes respecto a las presentes en el territorio, centrando la atención en la participación de aquellos actores especialmente relevantes para la temática sometida a participación.	b.1. Comparativo del porcentaje de participantes de los colectivos respecto del porcentaje de los colectivos de la sociedad de referencia.
	b.2. Índice de diversidad : Para evaluar el grado de diversidad entre los participantes de un proceso de forma agregada, en forma de índice ⁹ .
	b.3. Tipos de actores colectivos e instituciones participantes del proceso (vecinales, empresariales, sindicales, culturales, deportivas, políticas).
	b.4. Identificación de actores e instituciones relevantes : Identificar si entre los participantes falta algún actor relevante o clave para el proceso participativo en sus diferentes etapas.
c) Representatividad de los participantes: Un criterio de calidad democrática consiste en garantizar que estos representantes sean realmente portadores de un discurso colectivo ¹⁰ , este es un criterio únicamente aplicable a aquellos procesos en los que se tiene en cuenta, de forma parcial o absoluta, la participación de actores organizados.	c.1. Facilidades para el flujo de información entre los representantes y los representados : Análisis de la planificación del proceso (sesiones y cronograma) viendo si este prevé que los representantes de las organizaciones pueden trasladar la información a la organización, generando un debate interno para volver al proceso con las aportaciones de la organización.
	c.2. Elección de los representantes : Porcentaje de organizaciones que han escogido en asamblea a su representante para el proceso.
	c.3. Fidelidad del discurso de los representantes al discurso de la organización: Analizar hasta qué punto los discursos de los representantes son fieles a los discursos de sus respectivas organizaciones ¹¹ .
d) Grado de apertura del proceso: Los procesos participativos pueden ser abiertos a toda la ciudadanía o restringidos. En principio, abrir los procesos al mayor número de colectivos y ciudadanía mejorará su calidad democrática; tomando como referencia la población a quien se dirige el proceso. En algunos casos para dar operatividad en el desarrollo del proceso estará plenamente justificada la restricción en la participación: por la temática tratada, por el público destinatario, por el mecanismo de participación utilizado.	d.1. Grado de apertura del proceso , identificar si el proceso es: <ol style="list-style-type: none"> 1. Abierto, todas las sesiones son abiertas a toda la ciudadanía (a la que se dirige el proceso) 2. Mixto, hay sesiones abiertas y sesiones restringidas 3. Cerrado, todas las sesiones de participación son restringidas a una selección de participantes
	d.2. Grado de apertura de los espacios de decisión : identificar si los espacios de decisión son restringidos a una selección de participantes o abiertos a toda la ciudadanía a la que se dirige el proceso.

Cuadro No.5: Resumen de criterios a considerar en la dimensión de quienes participan.
Fuente: Elaboración propia, 2013; a partir de la Guía para la Detección Prácticas en Procesos Participativos y Evaluación de Procesos Participativos (Observatorio Local de Democracia Participativa).

se produce un verdadero proceso participativo, una “participación real”. Alayón (1998) sostiene, que la participación “*puede conducir indistintamente a la integración o al cambio social*”, según sea el encuadre teórico que orienta su acción, visto así la dificultad no radica en que la ciudadanía se organice y participe, lo que varía es a que niveles y como participa en cada uno de esos niveles o grados. Bajo esta mirada, la participación puede ser convocada para convalidar, tanto para cuestionar un cambio en la estructura del poder desde una dimensión social (cambio social) y dimensión política (profundizar en la democracia). La Participación Ciudadana exige estructuras de carácter político y social, que la posibiliten de estrategias de participación que la garanticen y de un equipo de cambio que gestione las interacciones, los conflictos y las aportaciones de los diversos grupos y personas. La participación como proceso vinculante, está ligado a todas las fases de un determinado proceso de participación, que se hace efectivo en su credibilidad y eficiencia, sin perder de vista la implicación de los actores afectados e involucrados, y sin perder de vista la relación de los diferentes momentos del proceso: unos que se abren a la participación y otros que se cierran para cumplir acuerdos o compromisos. El cómo se pueda participar, depende no solo de su relación con los niveles de participación sino también las reglas, metodología, procedimientos y técnicas que según el momento y el objetivo, favorecen un clima participativo e inclusivo. (Ver gráfico No.12 y Cuadro No.7)

2.4.6. COORDINACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO

La coordinación del proceso participativo involucra: el análisis de la información (comunica a otras áreas y recursos, lo

que se está haciendo), la coordinación (implica planificar y ejecutar teniendo en cuenta lo que se hace desde otras instancias) y la planificación conjunta (implica la programación compartida entre distintas áreas, instancias y recursos), como elementos previos para entender la transversalidad, que precisa cambios que hay que organizarlos y promoverlos de alguna manera. Si los diferentes políticos protegen celosamente sus espacios de poder, y decisión frente a otros, si son incapaces de actuar como equipo de gobierno, sus referentes técnicos no tendrán ningún incentivo para hacer lo contrario. En otras palabras, la coordinación técnica pasa necesariamente por la coordinación política, así la transversalidad “*es sobre todo una cuestión de cultura política, cultura organizativa, cultura de trabajo y sistemas de comunicación internos*” (Kaleidos.red, 2008).

La transversalidad se trabaja en procesos, no existen recetas, está sujeta a las especificidades y casuística de cada contexto. En cualquier caso requiere de tiempo, formación de personal y ante todo voluntad política y técnica para impulsar y desarrollar el cambio organizativo. Y, ese cambio organizativo desarrollado en la transversalidad, hace referencia a la incorporación de la ciudadanía a procesos técnicos – administrativos; y, a la relación de los técnicos que operan esos ámbitos. Pudiendo haber la confusión de papeles entre lo político, lo técnico y lo ciudadano, que se manifiesta, en las dificultades que aparecen por no diferenciar los debates que son técnicos de los de contenido político. Ello no quiere decir, que una misma persona no pueda tener opiniones técnicas y políticas, lo importante es que siempre este claro cuando los debates son técnicos y cuando son políticos, y no querer pasar una cosa

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

Cuadro No.6: Resumen de criterios a considerar en la dimensión sobre qué se participa.
Fuente: Elaboración propia, 2013; a partir de la Guía para la Detección Prácticas en Procesos Participativos y Evaluación de Procesos Participativos (Observatorio Local de Democracia Participativa).

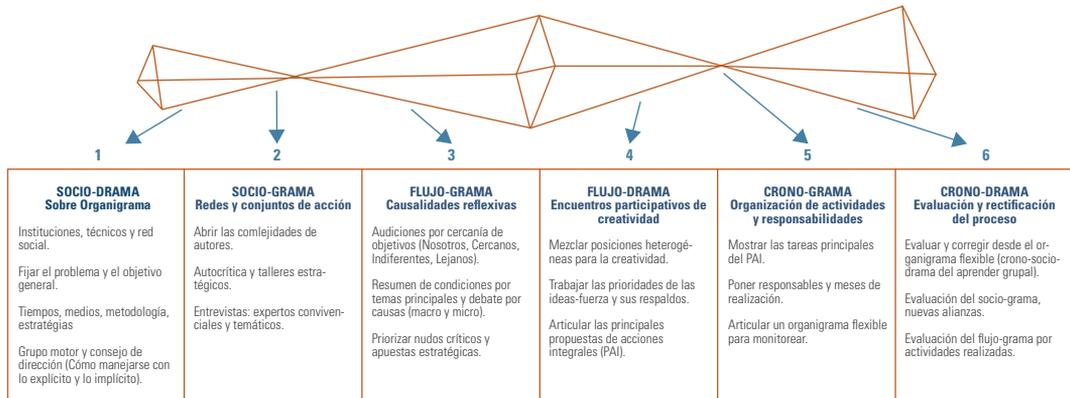


Gráfico No.12: Esquema de representación en forma lineal de las técnicas (herramientas de participación ciudadana).
Fuente: Villasante, T. (2010)

3. ¿CÓMO SE PARTICIPA?	
CRITERIO	INDICADOR
a) Diagnos participativa: Conocer el estado de la cuestión sobre aquello en lo que se participa, a partir de una diagnosis participativa que establezca los principales problemas y temas de debate.	a1. Analizar el grado de participación en la elaboración de la diagnosis.
b) Capacidad de propuesta, para ampliar los derechos ciudadanos, debiendo analizarse si el proceso contempla, la posibilidad de propuestas.	b1. Identificar si el proceso contempla o no la posibilidad de hacer propuestas y a qué nivel, se puede hacer un análisis del proceso o evaluar mediante la percepción de los participantes en el proceso, a través de un cuestionario o de un taller de evaluación.
c) Grado o niveles de participación: Elementos condicionantes de la calidad democrática de un proceso participativo que permiten ampliar los derechos y responsabilidades ciudadanas.	c1. Analizar cualitativamente el grado y/o grados de participación del conjunto a lo largo del proceso (si ha habido información, si ha habido deliberación, entre otros).
d) Calidad de la información: ofrecer a los participantes toda la información necesaria para poder opinar y decidir, por ello debe producirse información plural y de calidad, así como clarificar los objetivos del proceso. Es necesario, que se utilicen los canales adecuados para llegar a todos los potenciales participantes en mayores condiciones de igualdad.	d1. Identificar canales de información y difusión utilizados: carteles, cartas, llamadas telefónicas, e-mails, web. Determinar las debilidades en los canales de información analizando si llega a todos los potenciales participantes. Analizar cualitativamente el grado en que los canales de información son eficaces para transmitir la información a todos los potenciales participantes.
	d2. Pluralidad de la información producida, identificando distintas fuentes, visiones y opiniones sobre el tema sometido a participación.
	d3. Claridad y utilidad de la información producida: Valoración subjetiva de los participantes.
e) Espacios y mecanismos de Participación ciudadana ¹² :	e1. Espacios de participación usados en el PDOT: Identificar en que instancias se materializan y establecen prácticas participativas que permiten la incidencia de la ciudadanía, en la gestión del GAD.
	e2. Mecanismos de participación usados en el PDOT: Identifica el medio, herramienta y/o instrumento que permite realizar y desarrollar prácticas participativas entre actores institucionales, organizacionales y sociales que se interrelacionan en la gestión pública.

Cuadro No.7: Resumen de criterios a considerar en la dimensión como se participa.
Fuente: Elaboración propia, 2013; a partir de la Guía para la Detección Prácticas en Procesos Participativos y Evaluación de Procesos Participativos (Observatorio Local de Democracia Participativa).

por la otra. Así, los técnicos son los encargados de organizar y dinamizar la relación, de dar soporte a los proyectos y de poner en práctica las conclusiones. Hay que poner de manifiesto las dificultades de conciliación entre las partes, es decir la legitimidad para tomar las decisiones y valorar cuando se debe ejercer ese rol, pues en ocasiones la estrategia de alguna de las partes puede evitar el consenso y eso no puede provocar el bloqueo o la parálisis del proceso, para evitar aquello es necesario trabajar el consenso sobre la legitimidad del proceso y de los actores involucrados. Es común manifestar que los procesos participativos no tienen legitimidad porque han participado personas que no son representativas del conjunto de ciudadanos, confundiendo a menudo los conceptos de representatividad, extensión y legitimidad de la participación.

La **representación** hace referencia al grado en que una parte (una muestra de participantes), es explorable a un universo (la sociedad local), y puede ser **estadística o estructural**. La Fundación Kaleidos Red en el texto "Metodologías para la Participación Ciudadana", sostiene que para que un proceso participativo fuere estadísticamente representativo debería haber participado al menos el 10% del universo seleccionado aleatoriamente. El análisis de una muestra estadística, desde la dimensión relacional de la participación ciudadana, no es fiable porque no cuenta con los actores claves para liderar, implicarse y desarrollar el Plan, ni tampoco se habría gestionado los conflictos con los actores que lo protagonizan. La representatividad fundamental en un proceso participativo es la estructural, y para ello no se trata de ver cuántos participan para que sea representativo de toda la población, *"sino del grado en que los distintos intereses, necesidades y posicionamientos implicados o afectados estén representados en los diagnósticos, en las deliberaciones, en las tomas de decisiones entre otros"* (Kaleidos.red, 2008), independientemente de su grado de organización y de su poder político. De otro lado, las minorías no son irrelevantes en la participación, porque se trata de conocer a fondo cual es la estructura social de referencia, cuales son los ejes de conflicto, las desigualdad, los grupos sociales y los actores claves, y en la medida que el proceso participativo del PDOT consiga sentarlos en la mesa, será representativo.

La **extensión**, más allá de garantizar la representatividad con la participación, requiere extender el concepto de ciudadanía, es lógico que exista preocupación por el número de personas que han participado en distintos espacios y niveles, más aun cuando hay una fuerte "cultura política de la delegación", en cualquier caso *que participen más o menos personas, no hace que los procesos participativos sean más o menos legítimos, "la*

legitimidad es otra cosa, se refiere al grado en que algo - en nuestro caso el proceso participativo - es considerado válido conforme a las normas y criterios socialmente establecidos" (Kaleidos.red, 2008). Es evidente, entonces que los procesos participativos impulsados desde la ciudadanía con relación a las exigencias de representatividad, merecen un debate crítico; y la respuesta podría estar encaminada al grado, en que un *sistema de participación* es capaz de canalizar un determinado proyecto y someterlo a *"debate representativo"*, que incluye a todos los actores potencialmente implicados o afectados.

En ciertos procesos participativos se rechaza la idea del liderazgo político, porque se entiende desde la cultura del control; por el contrario, este liderazgo debe ejercerse desde la cultura de la facilitación, vinculada a la responsabilidad que cada uno tiene, y como todos en el proceso tienen protagonismo y responsabilidades, los procesos de control son más colectivos. No olvidemos que se requiere también de un liderazgo de interlocución, alguien que en nombre de la institución promotora adquiera compromisos, de explicaciones y respuestas. Conviene que la interlocución sea clara y no este dispersa o diluida por la organización de forma que al final nadie sepa a ciencia cierta quien tiene la responsabilidad de ejercerla en cada momento. **El liderazgo político no es un asunto de apariciones iniciales y finales, requiere una presencia continua a lo largo del proceso**, no acostumbra a ser una cuestión de mucho o poco tiempo sino de estar en los momentos adecuados, para generar confianza en el proceso y entre los actores que en él se encuentran y se relacionan. La desconfianza de partida entre los actores involucrados, es una de las principales resistencias para que los procesos avancen, se requiere un liderazgo político facilitador que promueva y genere confianza y que tenga cubiertas las necesidades de interlocución política que el proceso requiere. En definitiva se busca diluir, compartir y alternar los liderazgos.

2.4.7. CONSECUENCIAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO

Para comprender un proceso participativo es preciso partir de una distinción muy básica, que entiende los "procesos" como aquellos que se suceden "a través del tiempo", en tanto que un "momento" es algo que ocurre puntualmente en un "tiempo suficientemente breve y acortado" y que podemos más o menos controlar. Se precisa esta diferenciación, dado que las acciones, actividades o tareas de los actores involucrados son distintas cuando se trata de organizar y promover un momento participativo (socialización) o un proceso participativo. De hecho, en la medida que se tome conciencia de que se está trabajando

en procesos, se pueden hacer planificaciones a corto, mediano y largo plazo. La permanencia del proceso contribuye al cambio organizativo interno dentro del nivel de gobierno, permitiendo que este cambio se visualice.

Todo proceso es complejo y genera incertidumbre. Tiene momentos imprevisibles, no avanza linealmente, ni cuenta

siempre con los mismos actores que pueden ir cambiando, desapareciendo o apareciendo nuevos. Entonces, para gestionar los procesos no se puede pretender que existan reglamentos o normas que sean capaces de recoger toda la casuística y dar respuesta normativizada o estandarizada para situaciones que no han sido previstas, para impulsar y gestionar procesos, lo que se necesita son más metodologías que normas, porque una me-

4. COORDINACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO	
CRITERIO	INDICADOR
a) Consenso: Construido desde posiciones e intereses distintos, evitando cuestionamientos desde los ámbitos político, técnico o social.	a1. Aceptación política: si el proceso es aceptado por todas las formaciones políticas del GAD y si hay o no algún grupo político que se oponga al proceso.
	a2. Aceptación social: de los colectivos y grupos sociales relevantes u opositores al proceso.
	a3. Aceptación técnica: de los técnicos vinculados a las temáticas tratadas en el proceso.
b) Transversalidad: “es sobre todo una cuestión de cultura política, cultura organizativa, cultura de trabajo y sistemas de comunicación internos en los procesos participativos”, son procesos que tiene un carácter integral.	b1. Grado de implicación de las distintas áreas políticas y técnicas: Identificar las áreas relevantes de acuerdo al ámbito sustantivo y objetivos, determinando la presencia o ausencia de espacios de participación y del análisis de sus aportaciones.
	b2. Espacios de transversalidad, contemplados en la planificación con el objeto de poner en relación las distintas áreas implicadas en el proceso. Interesa analizar si la transversalidad; es informativa, de coordinación o de planificación conjunta.
c) Iniciativa y liderazgo: La iniciativa está dada por distintos actores del gobierno, de algún/a técnico(a), de la oposición, de la ciudadanía organizada y no organizada. Los procesos que surgen de la iniciativa ciudadana generan mayor confianza y tienen mayores posibilidades de ser procesos exitosos con mayores niveles de participación.	c1. Iniciativa, identificar qué actores promueven el desarrollo del proceso participativo.
	c2. Liderazgo, identificar la existencia de responsables políticos, sociales y técnicos en el proceso.
d) Integración al Sistema de Participación Ciudadana: Los GAD debe tener establecido su sistema para analizar, hasta qué punto el proceso evaluado se integra o no a este sistema; sobre todo para no duplicar esfuerzos y no saturar el potencial participativo de la ciudadanía, pudiendo aprovechar los órganos y estructuras de participación existentes en los territorios.	d1. Relación con otros procesos del GAD: análisis cualitativo de cómo se relaciona el proceso evaluado con otros procesos internos y externos del GAD y el tipo de coordinación entre los distintos procesos.
	d2. Uso de órganos o estructuras existentes: analizar cualitativamente e identificar si el proceso evaluado aprovecha órganos o estructuras participativas ya existentes en el GAD y las dificultades o inconvenientes surgidos de este aprovechamiento.
e) Claridad de los Objetivos: Dota al proceso de coherencia y transparencia, por ello deben ser claros para facilitar la tarea tanto de los gestores del proceso como de los participantes, los objetivos del proceso deben establecer los límites del mismo, evitando generar falsas expectativas.	e1. Análisis de objetivos, determinar si los hay, y analizar su claridad.
	e1. Cumplimiento de los objetivos planteados, en caso de no cumplimiento de los objetivos, analizar las causas por la cuales no se han cumplido.
f) Planificación y recursos: La Participación no se improvisa, por tanto conviene planificar todo proceso participativo, identificando sus fases y su cronograma. La planificación permite prever las dificultades, organizar la participación, ofrecer una mayor calidad en el proceso y garantizar una mayor transparencia. Un proceso podrá obtener una mayor calidad cuando los recursos económicos y técnicos sean adecuados a los objetivos planteados.	f1. Análisis de la planificación y su cumplimiento: Identificar si existe una planificación del proceso, detallando lo siguiente:
	i. Los objetivos del proceso, las fases, el cronograma, las tareas previstas para cada fase, los elementos de difusión, los recursos necesarios para cada fase y para el conjunto del proceso.
	ii. Análisis cualitativamente el grado de cumplimiento del documento de planificación, de no cumplirse analizar las causas.
	f2. Recursos económicos: Identificar y analizar el presupuesto previsto para el proceso.
	f3. Personal: Identificar la existencia y el volumen de recursos técnicos, propios y externos, dedicados al plan, analizando el grado de especialización y profesionalización del personal pero también la adecuación de los recursos técnicos a los objetivos del PDOT.

Cuadro No. 8: Resumen de criterios a considerar en la dimensión de coordinación del proceso participativo.
Fuente: Elaboración propia, 2013; a partir de la Guía para la Detección Prácticas en Procesos Participativos y Evaluación de Procesos Participativos (Observatorio Local de Democracia Participativa).

todología¹³ no es un cúmulo de recetas que se aplican ante situaciones estandarizadas, sino el **“conjunto de estrategias”** que somos capaces de desarrollar y poner en práctica ante las situaciones imprevisibles. Por eso algunos autores afirman que *“cuando las situaciones son previsibles, se aplican normas y cuando son imprevisibles se aplican estrategias”*. Por ejemplo, el éxito de un plan reside en que cuando se ejecuta no se ajusta exactamente a lo planificado. En este sentido, la planificación va más allá porque es capaz de repensarse y recrearse, es capaz de desbordarse. No es que no se tenga en cuenta lo planificado originalmente (con lo previsto y los posibles imprevistos), sino que es la programación que se tiene que adaptarse a la vida, al proceso. Entonces, los procesos de planificación obligatoriamente encierran un componente de flexibilidad, suficiente para absorber los desbordes, repensarse y recrearse.

Un proceso participativo es un proceso formativo en sí mismo, siendo necesario incorporar la capacitación o formación de los actores involucrados al menos en dos dimensiones: una que hace referencia a los contenidos formativos; y, otra referida a las pedagogías formativas. El principal anclaje formativo y capacitador es la práctica y reflexión sistémica sobre las prácticas colectivas; así se evidencia que no tendría demasiado sentido pensar en la formación y capacitación de los actores como algo alejado de sus experiencias y prácticas cotidianas. Desde el punto pedagógico, es relevante identificar grupos que se formen, intercambien, discutan, a partir de las experiencias y prácticas que comparten, y dinamizar los espacios formativos en función de tipos de actores. Es decir, se aprende y se enseña en la cotidianidad de las relaciones y los procesos.

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

El **enfoque de redes sociales en Participación** permite abordar de forma distinta las redes informales tendiendo puentes y canales de comunicación, considerando que los individuos no son entes aislados sino viven en sociedad, establecen relaciones primarias de parentesco, de vecindad y se extienden sus

vínculos a las relaciones laborales y profesionales, de ocio y comunitarias y a todas aquellas que se generen desde distintas proximidades sociales. Alguacil, J. (1999) afirma que *“en una estructura tan abierta, el individuo puede acceder a diversas formas de participación y las oportunidades para desplegar diversas combinaciones de estas en el repertorio de cada uno pueden ser muy considerables y variadas, y, por lo tanto reciben y emiten comunicaciones a través de los vínculos (flujos de información) que a su vez los están modificando. Los comportamientos y actitudes modificadas, apuntan a procesos que recrean sentimientos de pertenencia y apropiación de los sujetos respecto de ámbitos, sectores y espacios en los que se insertan”*. En la medida en que la sociedad se siente parte del proceso de planificación, adquiere mayor legitimidad. Pero, las personas y los grupos tienen sus propias estrategias frente a quienes les preguntan, y saben analizar para qué les puede interesar cada conversación particular o social. *“No se puede “juzgar” desde fuera de la sociedad, porque somos parte de la sociedad, y tampoco nos podemos quedar paralizados por esta falta de distanciamiento en que estamos metidos. Cualquier cosa que hagamos, o no hagamos, también nos implica...”* (Villasante, T., 2009).

3. ANÁLISIS TEÓRICO REFLEXIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El concepto y enfoque de la Participación se concibe de distintas maneras por unas u otras organizaciones, instituciones, profesionales e incluso por la ciudadanía. En este apartado se han recogido elementos útiles, claves y comunes que orientan la conceptualización de la Participación Ciudadana como una construcción social, que se lleva a cabo con la gente, desde la gente y para la gente, en un proceso de apropiación del ciudadano sobre su realidad, que entiende al sujeto social no como objeto de asistencia de sus necesidades cotidianas, aspiraciones o problemas, sino como sujetos políticos en la toma de decisiones conjunta, sobre una realidad local, que la conoce y lo comprende de forma individual o colectiva.

La Participación Ciudadana se constituye en un deber constitucional o un mandato jurídico, que considera a la participación una función misma del Estado, es decir hay una nueva comprensión de la participación desde la perspectiva de la propia organización pública, desde la institucionalidad, en donde adicionalmente a la democracia representativa se incorpora una noción de democracia participativa, que reivindica los espacios de construcción y control colectivo que supone la planificación, la gestión y el control de la gestión pública.

La Constitución del Ecuador reconoce varias formas de democracia: directa, representativa y comunitaria, lo cual implica, al menos en principio, una apertura a un régimen democrático renovado, en el cual, las formas representativas se enriquecen

con las formas participativas. Sin embargo, hay un claro retorno del Estado, como eje central de la sociedad y la economía, lo que evidencia una *“forma centralista y presidencialista que pone una interrogante sobre el real peso de los actores socia-*

5. CONSECUENCIAS O RESULTADOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	
CRITERIO	INDICADOR
a) Resultados sustantivos: Básicos para la legitimidad de un proceso participativo y que respondan a las necesidades planteadas en el diseño del propio proceso.	a1. Tipo de resultado: Existencia de un documento de resultados del proceso participativo, así como revisar información referida a actas, diagnosis, planes, acciones concretas, memorias, entre otros; analizando el impacto de los resultados en las políticas públicas y su implementación.
	a2. Valoración subjetiva de los resultados por los participantes: Análisis participativo de la utilidad de los resultados del proceso, su impacto y adecuación a las necesidades planteadas por el proceso.
b) Implementación de los resultados para favorecer que el proceso sea realmente implementado de forma coherente y fiel al debate participado, suele ser común crear un órgano que haga este seguimiento. Pudiendo aprovechar un órgano ya existente o crear uno al final del proceso. Normalmente se trata de órganos plurales que representan al conjunto de participantes del proceso.	b1. Implementación de los resultados: Verificar resultados tangibles, cuando no hay resultados tangibles, puede utilizarse como instrumento de evaluación, verificando si los resultados del proceso han sido ratificados institucionalmente por el GAD o algún otro organismo institucional.
	b2. Órganos de seguimiento: Identificar la existencia o creación de un órgano de este tipo, analizando su pluralidad, su rol en el proceso de forma que se dé seguimiento a la implementación de los resultados, revisando la capacidad de presión sobre el GAD.
c) Devolución de los resultados: Un proceso participativo de calidad debería prever una devolución de los resultados <i>durante el proceso no al final</i> para que los participantes conozcan los resultados, lo validen y puedan dar por terminado un clico o etapa. Esta práctica es un elemento de transparencia que garantiza la legitimidad de los procesos participativos, e incrementa la confianza de la ciudadanía en las instituciones.	c1. Identificar si el proceso prevé una devolución: Analizar el formato de la devolución de resultados, si existe: acto presencial, taller de devolución, documento enviado a los participantes, carta, entre otros. La devolución será más transparente y gozará de una mayor calidad democrática si es participada y permite que los participantes no sólo sean informados sino que puedan validar esos resultados.
d) Mejora de las relaciones entre actores fomentando un proceso participativo que no sólo debería aspirar a unos resultados sustantivos sino que debería fortalecer las relaciones entre los participantes. Si el proceso está bien gestionado, el fortalecimiento de las relaciones sociales permite superar las dinámicas de conflicto con mayor facilidad.	d1. Mejora de las relaciones ciudadanas: Análisis del impacto del proceso sobre las relaciones sociales, entre ciudadanos, organizaciones, ciudadanos y organizaciones.
	d2. Mejora de las relaciones entre administración y ciudadanía: Análisis del impacto sobre las relaciones descritas.
	d3. Mejora de las relaciones internas: Análisis del impacto sobre las relaciones entre representantes políticos, entre personal técnico y entre políticos y técnicos.
e) Capacitación: Un proceso participativo será de mayor calidad si consigue capacitar a los participantes en el ámbito de la participación ciudadana vinculada a la planificación local en las diferentes escalas de planificación.	e1. Sesiones de capacitación: Identificar si el proceso prevé sesiones concretas de capacitación, así como también analizar los objetivos y el formato de estas sesiones, si existen.

Cuadro No. 9: Resumen de criterios a considerar en la dimensión consecuencias del proceso participativo. Fuente: **Elaboración propia, 2013; a partir de la Guía para la Detección Prácticas en Procesos Participativos y Evaluación de Procesos Participativos (Observatorio Local de Democracia Participativa).**

les y ciudadanos en el nuevo régimen". Santiago Ortiz (2012) señala una tensión entre el Estado y la sociedad, sobre todo cuando hay una ruptura conceptual, entre el espíritu democrático de la Constitución y las políticas que se ejecutan desde el gobierno. Si bien atravesamos un proceso de transición legal, se nota la ausencia de una política que impulse la participación activa, se impone un esquema dirigista del Estado, en donde queda bajo interrogante el principio de la autonomía de los actores involucrados, de la ciudadanía que no parece tener la capacidad de balancear el creciente poder estatal. No hay que perder de vista que el exceso normativo, la conducción dirigista y la capacidad del Estado de lesionar la autonomía de los actores involucrados, en el futuro puede propiciar formas clientelares, que ponen en riesgo una activa participación ciudadana.

Según los "Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial" (2010), la construcción de un nuevo modelo de Estado con una visión integral del territorio implica: la territorialización de la política pública; la planificación y el ordenamiento territorial; el reconocimiento y fortalecimiento del Estado Plurinacional e Intercultural; y, el diseño de una nueva estructura administrativa que articula la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno acorde a sus competencias. Entonces, la Participación Ciudadana aparece como un elemento clave para integrar los diversos mecanismos de participación y control social que están dentro del Sistema de Participación Ciudadana, dando un salto trascendental, al menos teóricamente, cuando se busca que la ciudadanía se involucre en el desarrollo de la gestión pública a partir de mecanismos de consulta, de seguimiento y de fiscalización. Sin embargo, hay que tener presente que el involucramiento de la ciudadanía, tal como lo plantea el marco jurídico y en función del análisis de los niveles de participación, se concentra únicamente el nivel de información y de consulta; de manera explícita, a través de los consejos sectoriales como nexo entre el Estado- sociedad civil para la definición de políticas públicas de los diferentes ministerios del ejecutivo; y, los consejos ciudadanos con carácter deliberativo y propositivo para generar consensos a largo plazo; en tanto que la toma de decisiones en las dependencias estatales y gobiernos locales queda difuso y abstracto en el discurso. Se evidencia la exigibilidad del control social para el seguimiento de la política pública y la gestión social, para ello se conforma una quinta función¹⁴ referida al papel del Estado en la participación, representada en el Consejo de Participación y Control Social.

De otro lado, la Participación Ciudadana tiene que ver en la formulación, ejecución, evaluación y control de las polí-

ticas públicas y de los servicios orientados a garantizar los derechos constitucionales, en donde, lo novedoso son las formas de autoridad y decisión de los pueblos indígenas, que abre un abanico de formas de participación ligados al ejercicio de los derechos colectivos. Sin duda, una de las principales innovaciones del marco constitucional tiene que ver con la definición de la planificación participativa; en donde, a los actores involucrados les corresponde intervenir en "todas las fases y espacios de la política pública y planificación". Nótese que los Consejos de Planificación en todos los niveles de gobierno tienen que conformarse obligatoriamente por Ley de la República del Ecuador.

La Constitución amplía los derechos de la Participación desde la legalidad y formalidad de la institucionalidad, marcando pautas generales que, sin embargo se convierten en limitantes a la hora de aplicar los Consejos Sectoriales y los Consejos de Planificación en los territorios. En el primer caso, los ciudadanos para ejercer sus derechos de Participación no deben ejercer cargo público alguno; y, en el segundo caso, la representatividad ciudadana no se puede expresar únicamente en los tres delegados ciudadanos que integran la instancia ciudadana de los Consejos de Planificación de los diferentes niveles de gobierno, porque no vienen de procesos de legitimidad ciudadana como tampoco se establece la duración de sus funciones y la alternabilidad de éstos. Vale entonces preguntarse, ¿qué significa la Participación Ciudadana tan reiterada en el texto constitucional, la cual parece más un recurso de legitimación de la institucionalidad que una expresión de una auténtica voluntad política de modificar la democracia?

La importancia de incorporar la Participación Ciudadana en el proceso de formulación de los PDOT supone la garantía de que la población tenga acceso y forme parte de las decisiones del gobierno local y que el proceso no sea meramente técnico, sino que tenga el aval ciudadano, en la medida que permite interiorizar la construcción del PDOT con el colectivo social. Es decir, se requiere el aporte de los diferentes actores involucrados, con diferentes percepciones del sistema territorial, aspecto que incide para que la gente se empodere, se apropie del plan, garantizando su implementación. La idea es que efectivamente sea un plan donde la gente manifieste cuáles son sus aspiraciones, sus necesidades, cuando una planificación es hecha desde el escritorio no responde a las necesidades de la gente, porque el plan es de la gente, no sólo de los técnicos, ni sólo de los políticos, ni sólo del GAD. Corresponde a los técnicos, entonces darle forma a aquellas aspiraciones de la gente.

PARTE 2:

EVALUACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO: CASO DE ESTUDIO PDOT DEL CANTÓN CUENCA 2010 -2014

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

Peter Druke

4. EVALUACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA 2010 -2014

4.1. ANTECEDENTES



El cantón Cuenca pertenece a la provincia del Azuay y se ubica en la Región Centro Sur de la República del Ecuador. Políticamente, el territorio está formado por 15 parroquias urbanas y 21 rurales dentro de un área de 375.443,11 hectáreas. El cantón se caracteriza por su diversidad cultural, su aporte a las artes y ciencias, por su artesanía, por su majestuosa arquitectura y sus recursos naturales. Su población mayor al medio millón de habitantes, vive un proceso acelerado de grandes transformaciones a nivel mundial y regional, en los ámbitos social, económico, político, tecnológico y ambiental (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 2011).

Cuenca fue uno de los primeros cantones en el país en iniciar el proceso de Planificación Participativa, dando estricto cumplimiento a la disposición transitoria del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que establecía que hasta el 31 de diciembre de 2011, los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán formular los planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial (PDOT). Para lo cual desde inicios del 2010 emprendió la realización, no solo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal sino incluso de los veintiún PDOT de los GAD Parroquiales, iniciativa que se sostuvo en los procesos de planificación que en Cuenca se han desarrollado desde décadas atrás, que han madurado y se han nutrido de conocimientos y saberes; pero también de la construcción de espacios y mecanismos innovadores, para un proceso inicial que demandó creatividad, constituyéndose en un ejemplo a seguir y mejorar. Con estos antecedentes, la evaluación a realizarse sobre el proceso participativo del PDOT Cantonal de Cuenca, no pretende de ninguna manera emitir juicios de valor sino ahondar algunos elementos conceptuales útiles comunes a todo proceso participativo.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca se constituyó en un instrumento de la planificación del desarrollo que tuvo por objeto: ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económicas productivas; y, el manejo de los recursos naturales, para la materialización del modelo territorial de largo plazo. El año horizonte del PDOT fue el 2030. Los horizontes temporales para alcanzar los objetivos son los siguientes: Corto Plazo, 2015; Medio Plazo, 2020; y Largo Plazo, 2030.



Gráfico No. 13: Tipología de estudio.
Elaboración: Propia, 2012

El PDOT del cantón Cuenca consideró los siguientes componentes del Sistema Territorial: medio físico sistema natural; medio físico sistema natural; población y actividades (prácticas de producción, consumo y relación social); asentamientos humanos e infraestructuras a través de los cuales se intercambian personas, mercancías, energía, información; y, marco legal e institucional que facilita el funcionamiento social y regula el mismo. Metodológicamente se desarrolló en cuatro fases: preparación, diagnóstico, planificación, y, gestión.

4.2. EVALUACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA

Lo que se va evaluar en adelante son las prácticas de participación que requieren los diversos actores involucrados en el proceso de formulación de los PDOT; es decir que actores, niveles, instrumentos, mecanismos y espacios de participación ciudadana operan en el proceso participativo del plan para determinar los límites y alcances de la Participación Ciudadana, considerando la escala territorial como un factor altamente condicionante. Desde luego, la Participación Ciudadana se desarrolla de innumerables maneras y a diferentes escalas, siendo necesario sistematizar las **tipologías más comunes** de las experiencias registradas y categorizarlas, creando un marco general compartido de comprensión y diálogo; que se resume en el siguiente gráfico: (Ver gráfico No. 13)

Sobre el análisis de la tipología de estudio planteada, se abre camino para conocer si la Participación funciona como una simple herramienta que tiende a mejorar y/o legitimar la democracia representativa, o bien se considera un instrumento eficaz de democracia participativa, en donde se entiende y práctica la participación, y la forma en que ésta se hace efectiva en los diferentes escenarios de expresión

y materialización entre el GAD y la ciudadanía. Entonces, el proceso participativo se evalúa para establecer criterios guía con los que cada proceso y práctica pueda orientar sus estrategias metodológicas.

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

Modelo de evaluación del proceso participativo del Plan Cantonal de Cuenca 2010 – 2014

Modelo de evaluación	a) Criterios de calidad de procesos participativos
	a) Criterios comunes de buenas prácticas

En base al modelo descrito, se estableció los criterios de evaluación del proceso participativo¹⁵ a continuación detallados: (Ver gráfico No. 14)

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



Gráfico No.14: Criterios de evaluación del proceso participativo del PDOD del cantón Cuenca.

Fuente: Elaboración propia (2013); a partir de la Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos (2006) y la Guía para la Detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos (2005).

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

4.2.1. CRITERIOS DE CALIDAD DEL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA

Los criterios de calidad se han estructurado a partir de cinco aspectos: quién participa, sobre qué se participa, cómo se participa, coordinación y consecuencias del proceso participativo; los cuales fueron descritos anteriormente como las dimensiones de la Participación Ciudadana.

1. VALORACIÓN SEGÚN LOS CRITERIOS RELACIONADOS CON ¿QUIÉN PARTICIPA?

La evaluación de los criterios relacionados a este aspecto, muestra debilidades en la gestión de la información, lo que impide la evaluación de algunos indicadores de manera oportuna. El proceso del PDOT registró mayor cantidad de participantes en el área rural en su mayoría mujeres, que en el área urbana, en donde se registró mayor cantidad de participación masculina. En general prevaleció la participación de mujeres (55%) sobre la de hombres (45%), lo que determina una baja diversidad de participantes respecto del porcentaje de género de referencia. Cuantitativamente la población participante del plan representa el 1.24% de la población total del cantón, la misma que fue adecuada si se considera un rango de 0.05 al 1% que establecen los muestreos internacionales realizados por los Observatorios Locales de Democracias Participativas, para determinar una buena práctica.

La representatividad de los participantes se inclina sobre la ciudadanía organizada (área urbana 97% y área rural 94.7%), en tanto que la representación de actores no organizados es mínima (área urbana 3% y área rural 5.3%). La representatividad de la instancia del Consejo de Plani-

ficación, no es medible en términos de legitimidad; dado que sus actuaciones fueron mínimas y específicas para un momento determinado del proceso participativo, mostrándose la carencia de un flujo adecuado de información entre representantes y representados. No se logró consolidar un grupo motor, que se involucre en las diferentes fases del proceso. Siendo necesario, captar voluntarios para la constitución de un grupo mixto integrado por los actores involucrados.

La elección de los tres representantes ciudadanos al consejo de planificación (dos del área urbana y uno del área rural), numéricamente es casi irrelevante frente a las demandas y necesidades colectivas de la ciudadanía. Su funcionamiento fue limitado, porque la consolidación de un proceso participativo depende una base social, de los políticos y técnicos, que se involucren en la planificación local.

2. VALORACIÓN SEGÚN LOS CRITERIOS RELACIONADOS CON ¿SOBRE QUÉ SE PARTICIPA?

Las temáticas sometidas a Participación, durante la fase de diagnóstico del plan, fueron:

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

En la fase de propuesta del plan, no se conoce de temas que hayan sido sometidos a participación, cada temática incluyó subtemas de análisis, por ejemplo, en atención integral los subtemas fueron salud, educación, inclusión económica y social.

Esta separación temática, sobre todo en la fase de diagnóstico, provocó en los actores involucrados, la necesidad de participar en todas las temáticas, para lo cual se diseñaron algunas estrategias: los representantes de las instituciones públicas asistieron a las mesas que eran de su competencia; los actores organizados garantizaron el involucramiento de sus bases con representantes en la mayoría de temáticas; y, los actores no organizados dependiendo de su interés y afinidad se incorporaron a las mesas temáticas propuestas.

3. VALORACIÓN SEGÚN LOS CRITERIOS RELACIONADOS CON ¿CÓMO SE PARTICIPA EN EL PROCESO DEL PDOT?

En la fase de formulación del PDOT, los canales de comunicación e información fueron limitados y aunque funcionaron no fueron idóneos, no hubo una estrategia de comunicación consistente, de alguna manera, sobre los medios de comunicación social pero no en su real dimensión. La pluralidad de información fue débil respecto del poco uso de medios alternativos, para el involucramiento de la ciudadanía en la formulación del plan (redes sociales, obras de teatros, ánforas de consulta entre otras). La información dirigida a la ciudadanía utilizó un lenguaje técnico, de difícil comprensión y entendimiento a la ciudadanía, lo que no permitió una correcta interpretación de los mensajes, como tampoco un encadenamiento de información de las diferentes fases del Plan.

El diagnóstico tuvo una escasa, limitada y restringida participación ciudadana, bastante tangencial de algunos actores y con una mínima representatividad ciudadana, que dio paso a un tecnicismo completamente divorciado del saber de la gente a la hora de tomar decisiones sobre sus realidades, sobre todo en la fase de diagnóstico y propuesta, donde se desarrolló un proceso interno elaborado por los técnicos, incluso al interno de la municipalidad. Lo que reafirma la percepción ciudadana que el *"PDOT lo hicieron los técnicos con información de la gente"*.

La fase de propuesta se constituyó en un proceso interno, que no dinamizó espacios externos y mecanismos, exceptuando un mínimo grado de apertura que se dio a las mesas de concertación, que recogieron líneas de acción para establecer su realización a corto, mediano y largo plazo. Los niveles de Participación alcanzados corresponden al primer y segundo nivel: Información, formación y transparencia; Consulta, debate y deliberación. Incluso en estos niveles hubo deficiencias, pues para dotar a la ciudadanía de información se distinguieron espacios de consulta, de debate pero con escasa capacidad deliberativa. La participación de la ciudadanía en el Plan se redujo a *"proporcionar información sobre los problemas y oportunidades"*, convirtiéndolos en meros espectadores que pusieron su tiempo, sus saberes, sus energías para proponer, pero luego las decisiones las tomaron otros y en otros espacios.

Los espacios que se identificaron y usaron para el proceso participativo del PDOT fueron los Consejos de Planificación

de los GAD Parroquiales del cantón, los Consejos Barriales Urbanos y los Consejos Parroquiales Rurales, los Presupuestos Participativos a nivel rural y los Consejos Ciudadanos, a través de las mesas de concertación. Las asambleas locales fueron el mecanismo más consolidado, pero tuvo limitantes, la ciudadanía se dividió de acuerdo a los cuatros subsistemas territoriales y la gente que tenía afinidad por varios temas le tocó decidir por determinado tema, entonces se precisa de un mecanismo o técnica que evite estos taxativos de la participación. Los espacios no fueron ni oportunos, ni adecuados, primero, por el corto tiempo que tuvo el GAD para formular un plan participativo en doce meses y, segundo, por la debilidad del tejido social organizado para involucrarse en el seguimiento de todas las fases del plan.

4. VALORACIÓN SOBRE LOS CRITERIOS RELACIONADOS CON LA COORDINACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO

En relación al eje de coordinación del proceso participativo, el criterio con mayor trascendencia fue el consenso mediante una aceptación mayoritariamente técnica, una mediana aceptación política y una débil aceptación social, que no permitió cohesión y compromisos entre los diferentes actores, por la falta de mecanismos de involucramiento de la ciudadanía en el proceso. Al inicio, el proceso tuvo una aceptación política y técnica, que se debilitó en el momento que no se definieron claramente las intervenciones en el territorio, por parte de las autoridades y de los técnicos, evidenciándose poco o nulo involucramiento de la ciudadanía y del personal al interior de la propia Corporación Municipal, quedando únicamente tiempo para un proceso de socialización con un grado de participación meramente informativo. Otra debilidad, la técnica utilizada tuvo carencia de respuestas a largo plazo en el proceso de planificación territorial, que incorporó mayoritariamente respuestas a corto plazo.

El proceso participativo no tuvo claridad en sus objetivos, factor que patrocinó la ausencia de una coherencia programática, por tanto, no se puede analizar las causas por las cuales no se cumplieron. En general, el proceso de planificación se desarrolló en fases: preparatoria, de información y diagnóstico, de planificación y gestión, pero se omitió incluir los momentos, instancias, espacios y mecanismos de participación que se requería en cada fase.

La estructura administrativa interna del GAD, en la fase preparatoria, no dimensionó la magnitud del trabajo. La

Municipalidad no estaba preparada frente a la falta de experiencia, metodologías poco claras y poca apertura de los técnicos, políticos y ciudadanía a procesos participativos. Además, no se destinó ningún equipo institucional que organice a la gente, tarea que asumieron los técnicos, quienes levantaban información, construían el diagnóstico y hacían la convocatoria, después llamar a asegurar que venga la gente, en un triangular difícil, lo que les impuso una carga extra muy difícil de llevar.

5. VALORACIÓN SOBRE LOS CRITERIOS RELACIONADOS A LAS CONSECUENCIAS: RESULTADOS DEL PROCESO

En todo el ciclo de planificación no hubo un proceso de devolución de información constante, lo más cercano a una devolución fue la Asamblea Cantonal, en donde se mostró la información procesada del diagnóstico y la imagen objetivo; y, otro evento en donde se hizo el lanzamiento del plan en formato digital (Cd), que fue distribuido a la ciudadanía y a las instituciones públicas y privadas para conocimiento.

El proceso de devolución tiene que ver con la toma de decisiones, enfrentar la información que se recogió con la gente para que se produzca una reflexión sobre la información elaborada, provocando la creatividad en la construcción de los problemas, las propuestas y decisiones posteriores. Con seguridad eso no se hizo en el plan, evidenciándose una distorsión conceptual que reduce la devolución de la información sólo a “un proceso de socialización de información”. A la fecha de corte de las entrevistas de esta investigación (noviembre de 2012), la Municipalidad no dispone de la fase de gestión del plan, que defina indicadores e instrucciones para seguir la ejecución; y, que permita evaluar los avances del plan a la misma ciudadanía, quien verifica lo que se planificó desde sus necesidades, experiencias, vivencias; y, desde su realidad de la que es parte, se involucra y da credibilidad al proceso.

El criterio más solvente fue la mejora de relaciones principalmente entre la administración y la ciudadanía a través de los gabinetes itinerantes, como un espacio de relación y contacto directo, que tiene la doble función de cohesionar el trabajo y las relaciones internas de la municipalidad, puesto que la Corporación Municipal¹⁶ en conjunto se prepara para dar respuestas a la ciudadanía ante las demandas y necesidades urgentes. Otra potencialidad de este espacio es que permite el conocimiento in-situ de cada territorio, dando un salto en

el proceso participativo, porque es la Corporación Municipal con su equipo técnico que se traslada, sale a un trabajo de campo y de escucha, en un proceso de observación participante, estableciéndose una ruptura en la estructura tradicional en donde la ciudadanía es quien va a la institución. Los aspectos más críticos del análisis de resultados del proceso fueron la devolución de los resultados y la capacitación que fue frágil, porque se precisa de personal, que este dedicado al cien por ciento a pensar los temas de participación en todos sus componentes, porque no es solamente asunto de invitar a participar a la gente, hay que formar y buscar espacios que permiten potenciar esas capacidades ciudadanas para que puedan ejercer opinión, muchos más, si éste equipo tiene que vincular la participación a la planificación territorial; siendo imprescindible la formación y/o capacitación en metodologías participativas prioritariamente al personal técnico y responsables políticos.

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

4.2.1.1. TABLA RESUMEN DE CRITERIOS DE CALIDAD PARA EVALUAR EL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA 2010- 2014

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

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

PONDERACIÓN MEDIA

CONTINUÍA

TABLA RESUMEN DE CRITERIOS DE CALIDAD PARA EVALUAR PROCESOS PARTICIPATIVOS							
DIMENSIÓN	CRITERIO	INDICADOR	CALIFICACIÓN DE CRITERIOS				PONDERACIÓN
			Alta (3)	Media (2)	Baja (1)	Total	
5. CONSECUENCIAS O RESULTADOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	f) Planificación y recursos	Análisis de la planificación y su cumplimiento		2	1	6	Alto
		Recursos económicos					
		Personal	3				
	a) Resultados sustantivos	Tipo y resultados del proceso		2		3	Medio
		Valoración subjetiva de los resultados			1		
	b) Implementación de los resultados	Implementación de los resultados		2		3	Medio
		Órganos de seguimiento			1		
	c) Devolución de los resultados	Identificar si el proceso prevé una devolución			1	1	Bajo
	d) Mejora de las relaciones entre actores	Mejora de las relaciones entre la ciudadanía			1	6	Alto
		Mejora de las relaciones entre administración y ciudadanía	3				
Mejora de las relaciones internas			2				
e) Capacitación	Sesiones de capacitación		2		2	Bajo	

PONDERACIÓN MEDIA

Tabla No. 1: Síntesis de los resultados de la evaluación de los criterios de calidad. Elaboración: Propia, 2013.

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

4.2.2. CRITERIOS PARA DETECTAR BUENAS PRÁCTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA 2010 – 2014

Para asegurar una evaluación efectiva, luego de analizados los criterios de calidad, interesa detectar las buenas prácticas dentro del proceso del Plan; aclarándose que no existe un modelo o práctica ideal que pueda aplicarse a un determinado territorio, contexto o circunstancia, pero puede ser útil proponer criterios de calidad para seleccionar aquellas experiencias que puedan servir para incentivar la participación como proceso de construcción social. Los criterios para detectar buenas prácticas son abordados con mayor detalle en el **Anexo No. 1**, con miras a lograr una mejor comprensión y lectura de los criterios de innovación, transferibilidad, factibilidad, impacto positivo, planificación, liderazgo, responsabilidades, sistema de evaluación, implicación de la ciudadanía y reconocimiento entre pares.

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

El proceso participativo del PDOT cantón Cuenca 2010-2014, al momento de realizar esta investigación carece de documentación disponible (diagnóstico, memorias o reglas de juego explícitas), imprescindible para el análisis de una Buena Práctica Participativa. Teóricamente dentro de “*los criterios de calidad en los que se requiere una ponderación alta en alguna de sus dimensiones, se destaca la innovación, la transferibilidad, la factibilidad y la implicación para los resultados visibles (medición a corto plazo). Para cumplir una condición mínima de valoración para una buena práctica, es necesario ponderar los indicadores de una forma integral valorando no sólo los aspectos procedimentales, sino también los sustanciales, los relacionales, los resultados e impactos. La relevancia de los temas tratados y los indicadores procedimentales deben ser considerados al momento de realizar la valoración*”. A continuación, se sintetizan los criterios recogidos para evaluar las Buenas Prácticas del Proceso Participativo del PDOT del cantón Cuenca 2010 - 2014. (Ver tabla No. 2)

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

TABLA RESUMEN DE CRITERIOS COMUNES DE BUENAS PRÁCTICAS PARA EVALUAR EL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DE CUENCA 2010 - 2014							
	CRITERIO	INDICADOR	CALIFICACIÓN DE CRITERIOS				PONDERACIÓN Alto: 9-6 Medio: 5,9-3 Bajo: 2,9-1
			Alta (3)	Media (2)	Baja (1)	Total	
Criterios de Buenas Prácticas del Proceso	1. Innovación	Temática		2		7	Alto
		Población		2			
		Territorio			1		
		Mecanismos de Participación		2			
	2. Transferibilidad	Diagnos Participativa			1	2	Baja
		Otros documentos			1		
	3. Factibilidad	Personal		2		4	Medio
		Recursos			1		
		Materiales			1		
	4. Impacto Positivo	Resultados visibles		2		6	Medio
		Cultura Participativa			1		
	5. Planificación	Mejora relaciones Sociales	3			5	Medio
		Sistematicidad			1		
		Fundamentación			1		
	6. Liderazgo sólido	Participación	3			4	Medio
		Consenso		2			
	7. Responsabilidades definidas	Implicación autoridades políticas		2		1	Bajo
		Reglas de juego			1		
	8. Sistema de evaluación	Sistematicidad			*	2	Bajo
		Fundamentación			*		
Participación				1			
Intervención terceros				1			
9. Implicaciones de la ciudadanía	Pluralismo			1	5	Medio	
	Representación			1			
	Extensión			1			
	Apertura		2				
10. Reconocimiento entre pares	Presentaciones Públicas		2		4	Medio	
	Reconocimiento			1			
	Publicaciones			1			

Tabla No. 2: Síntesis de los resultados de la evaluación de los criterios comunes de Buenas Prácticas del Proceso Participativo.

Elaboración: Propia, 2013.

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

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

Significado de los colores del Ábaco

	Muy alto		Alto		Medio		Bajo
--	----------	--	------	--	-------	--	------

Cada criterio se analizó de forma integral y vinculada al contexto del Plan; lo que implicó ponderar todos los criterios teniendo en cuenta las características y objetivos de cada práctica. La información contextual de los criterios de calidad ayudó a entender las motivaciones, la relevancia de los temas tratados o el carácter innovador del proceso participativo del Plan. En el siguiente cuadro se combinan los criterios de buenas prácticas con los criterios de calidad aplicados para la evaluación del PDOT 2010 - 2014; y, se seleccionan los criterios en función del significado de los colores del ábaco. (Ver cuadro No. 3)

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

COMBINACIÓN DE CRITERIOS PARA EVALUAR EL PROCESO PARTICIPATIVO DEL PDOT DEL CANTÓN CUENCA 2010 - 2014						
Criterios		Criterios de calidad				
		¿Quiénes?	¿Sobre qué?	¿Cómo?	Coordinación	Consecuencias
Criterios comunes de buenas prácticas	Innovación	4	4	3	4	3
	Transferibilidad	4	3	2	3	3
	Factibilidad	4	3	3	3	3
	Impacto positivo	5	4	3	4	4
	Planificación	4	3	3	4	3
	Liderazgo sólido	5	4	3	4	4
	Responsabilidades definidas	4	3	2	3	3
	Sistema de evaluación	3	2	2	2	2
	Implicación de la ciudadanía	4	3	3	4	3
Reconocimiento entre pares	4	3	3	3	3	

Tabla No. 3: Combinación de los criterios de calidad y criterios comunes para evaluar el proceso participativo. **Elaboración:** Propia, 2013.

En conclusión, a partir del análisis de la evaluación del proceso participativo del PDOT, es preciso señalar que el sistema formal de participación ciudadana no es representativo, cumple una formalidad estrictamente legal. Para conseguir una participación efectiva en la formulación y ejecución del PDOT cantonal, se precisa llegar a espacios informales en la búsqueda de legitimidad, de integralidad y sustentabilidad del proceso participativo. Para lo cual, se plantea buscar la combinación entre una propuesta que incorpore la Participación Ciudadana de manera formal e informal en la construcción del Plan.

torio determinará severamente las características reales del proceso de planificación.

Es importante remarcar que al iniciar el diseño de un proceso de Planificación Participativa debe darse una vista general a las condiciones en que este se desarrolla, tomar en cuenta este entorno y reflejarlo en el diseño operativo de las actividades a realizar. La profundidad y/o extensión temporal de cada etapa estará determinada por las condiciones existentes, tanto como por la urgencia de resultados o la finalidad específica del PDOT.



La evaluación al proceso participativo, nos hace ver que no existe un modelo único de desarrollo territorial, sino estrategias y proyectos diferenciados de una localidad a otra, "cada tipo de desarrollo tiene el sello de la sociedad que lo vive, de la cultura que lo vive, y si no, no es sostenible"(Carvajal, 2005). Un proceso participativo encierra enormes enigmas, no es posible estandarizarlo y aplicarlo idénticamente en cada situación; la realidad social, organizacional, económica y política de cada terri-

PARTE 3:

PROPUESTA METODOLÓGICA DEL PROCESO PARTICIPATIVO PARA LOS PDOT CANTONALES

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

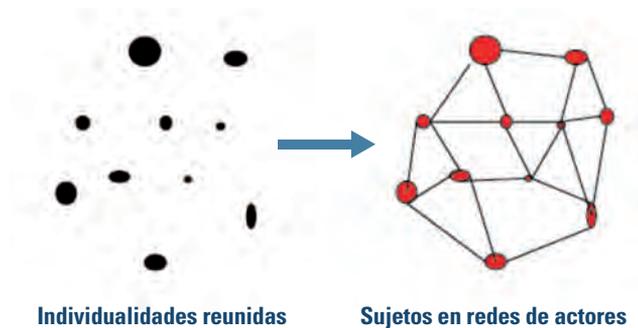
Carvajal, 2005

5. PROPUESTA METODOLÓGICA OPERATIVA PARA EL PROCESO PARTICIPATIVO DE LOS PDOT CANTONALES

5.1. ENFOQUE DE PROPUESTA METODOLÓGICA



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



Elaboración: Propia, 2013.

La Planificación Participativa requiere de técnicas participativas que se desarrollan en tres dimensiones discursiva, movilizadora y cuantitativa. (Ver gráfico No. 15). Ningún proceso participativo es igual a otro y su desarrollo no puede ser lineal sino cíclico, en un proceso de abre y cierra de la participación de acuerdo a las fases que plantea el Plan. El proceso es un continuo no acabar, la gente sigue en la ejecución, el seguimiento y el monitoreo del Plan, que es por lo que se abre el proceso de nuevo; lo expresado se transmite en el siguiente esquema: (Ver gráfico No. 16)

Un adagio clásico en la planificación menciona que “*no se puede controlar lo que no se puede medir*”, pero al mismo tiempo “*no se puede medir lo que no se puede describir*”, entonces la “*planificación es una toma anticipada de decisiones, con el propósito de alcanzar unos objetivos predeterminados y que se desean alcanzar*”. Para dar cuenta de este ejercicio se plantea un esquema que transita hacia la “*construcción de la realidad futura a planificar*”, que se expresa en el siguiente gráfico:



Gráfico No.15: Dimensiones que implica la aplicación de técnicas participativas.
Fuente: Elaboración propia, 2013; a partir de Tenze, A. 2010; Manual de Metodologías Participativas.

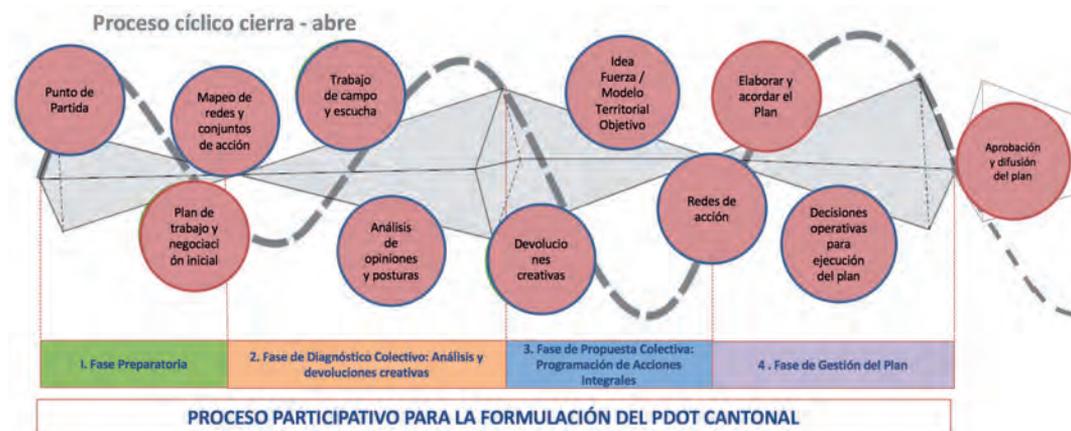


Gráfico No.16: Desarrollo cíclico de la etapa de diseño del proceso participativo.
Fuente: Elaboración propia, 2012; a partir de Cuaderno de Trabajo de CIMAS, 2010.

Las tres etapas propuestas deben estar presentes en todo el proceso de planificación, de manera que el ciclo del proceso participativo sea completo (diseño, ejecución y evaluación), incorporando la Participación Ciudadana durante todo el proceso. En el marco del objeto de esta investigación, se plantea una propuesta metodológica para la etapa de diseño del proceso participativo, a partir de una reflexión integral que involucre a los actores clave de un territorio, teniendo presente que la Participación es inherente a cada paso de la planificación, por lo que la metodología asume las etapas expresadas como contenidos mínimos que deben tener los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el COOTAD y el COPFP. Únicamente como parte de la propuesta se incorpora la etapa pre-

paratoria (de arranque, de partida), tal como se muestra en el siguiente esquema, que busca una coherencia programática que considere y enlace las fases en un proceso cíclico.

5.2. ASPECTOS CLAVES PARA LOGRAR UNA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA Y PERTINENTE EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- La Participación Ciudadana precisa de corresponsabilidad de los actores involucrados, que deben sentirse protagonistas del proceso y no invitados a validar lo que otros han planificado y decidido, ello implica que los sujetos



Gráfico No.17: Etapas del proceso participativo de un PDOT.

Fuente: Elaboración propia, 2013.

en redes asuman funciones activas en la planificación propiamente dicha, la implementación y el seguimiento de lo planificado. Para lo cual se necesitará considerar algunos aspectos claves al momento de diseñar, ejecutar y evaluar el proceso participativo.

- La participación de la sociedad civil en la formulación de los PDOT requiere del involucramiento de todos los actores: base política y base social (ciudadanía organizada no organizada); pero también de una instancia técnica que incorpora funcionarios(as) comprometidos con las prácticas participativas. Tener presente que portamos un saber técnico diferencial que debe horizontalizarse, así como valorizar los saberes y habilidades existentes en el territorio (mirada apreciativa).
- La Participación tiene como objetivo primordial la transformación social y la búsqueda de la toma de decisiones donde participen los actores de todos los sectores, poderes, ideologías, organizaciones entre otros.

- La base de un proceso participativo en un PDOT es el grado de involucramiento de los actores. Caer en un rigor técnico vuelve al proceso lento y con riesgo de alejarlo de los actores socio – territoriales, por ello no hay que descuidar los compromisos de acción y el desarrollo de estructuras institucionales, funcionales y eficientes. El elemento que logra ese carácter integral es la transversalidad organizativa¹⁷ mediante la presencia de espacios de participación y de análisis de sus aportaciones, sean estas informativas, de coordinación o de planificación conjunta entre distintas instancias, áreas o recursos.
- El análisis de elementos previos permite conocer la diversidad de situaciones, contextos, motivaciones, objetivos y la relevancia de los temas tratados a partir de criterios fundamentados y contrastados. Antes de iniciar el proceso participativo se debe hacer una autoreflexión sobre el punto de partida, ¿de qué pre juicios se parte? ¿qué participación y planificación queremos? ¿para qué y para



Gráfico No.18: Fases para la etapa de diseño del proceso participativo de un PDOT.

Fuente: Elaboración propia, 2013.

quién se va hacer el Plan? Adicionalmente, debe preverse costos económicos, organizacionales y de tiempo que requiere el proceso participativo del Plan.

- La mejor manera de abordar un proceso participativo es negociar desde un principio con reglas claras de juego.
- Compartir la información y facilitar su circulación en todas las direcciones. Durante y después del proceso, debe traducirse la información técnica a un lenguaje de fácil entendimiento a la ciudadanía.
- En la fase de diseño debe tenerse presente las dimensiones de la Participación relacionadas a quién, sobre qué y cómo se participa?, coordinación y consecuencias del proceso.
- El procedimiento debe ser flexible para garantizar el logro de las metas propuestas para el PDOT.
- Considerar la previsión e incorporación de la Participación Ciudadana, no sólo en la fase de diagnóstico sino en todas las fases del proceso participativo.
- Mediar en las situaciones conflictivas; facilitar soluciones emergentes que desborden posicionamientos que bloquean el proceso (posturas de bloqueo, imposición de temáticas).
- Para conocer ¿quién toma la decisión? ¿quién representa los intereses colectivos en un determinado espacio?, se debe escuchar la voz de todos los interesados en participar, ello exige organización y concertación por parte de quienes quieren formar parte del proceso. Muchas veces quien representa no necesariamente “les” representa, por eso es necesario escuchar a la gente en sus espacios de vida cotidiana.
- Adaptación y uso coherente de los instrumentos, mecanismos, espacios y herramientas participativas, que faciliten la reflexión, el diálogo, el trabajo grupal, entre otros. Sin olvidar, que los procesos participativos son algo más que la suma de herramientas o técnicas metodológicas.
- El proceso participativo requiere capacidad de consenso (aceptación política, social y técnica) e implicación de autoridades políticas. Un buen liderazgo político la promueve y motiva, no solo desde la gestión política de la autoridad sino desde la actitud, en una articulación con capacidad de escucha completa. La participación deja de estar a discreción de autoridad política.

Se debe evitar:

- Propiciar relaciones populistas, clientelistas o asistencialistas. Poner en relevancia las relaciones sujeto-sujeto, ello aumenta la legitimidad de las actuaciones públicas y de las instituciones públicas responsables. Nótese, que ese efecto legitimador es limitado y negativo, si es percibido como un instrumento a disposición de los intereses de los políticos, con escaso poder de

representatividad social, y/o protagonizados por ciudadanos desinformados.

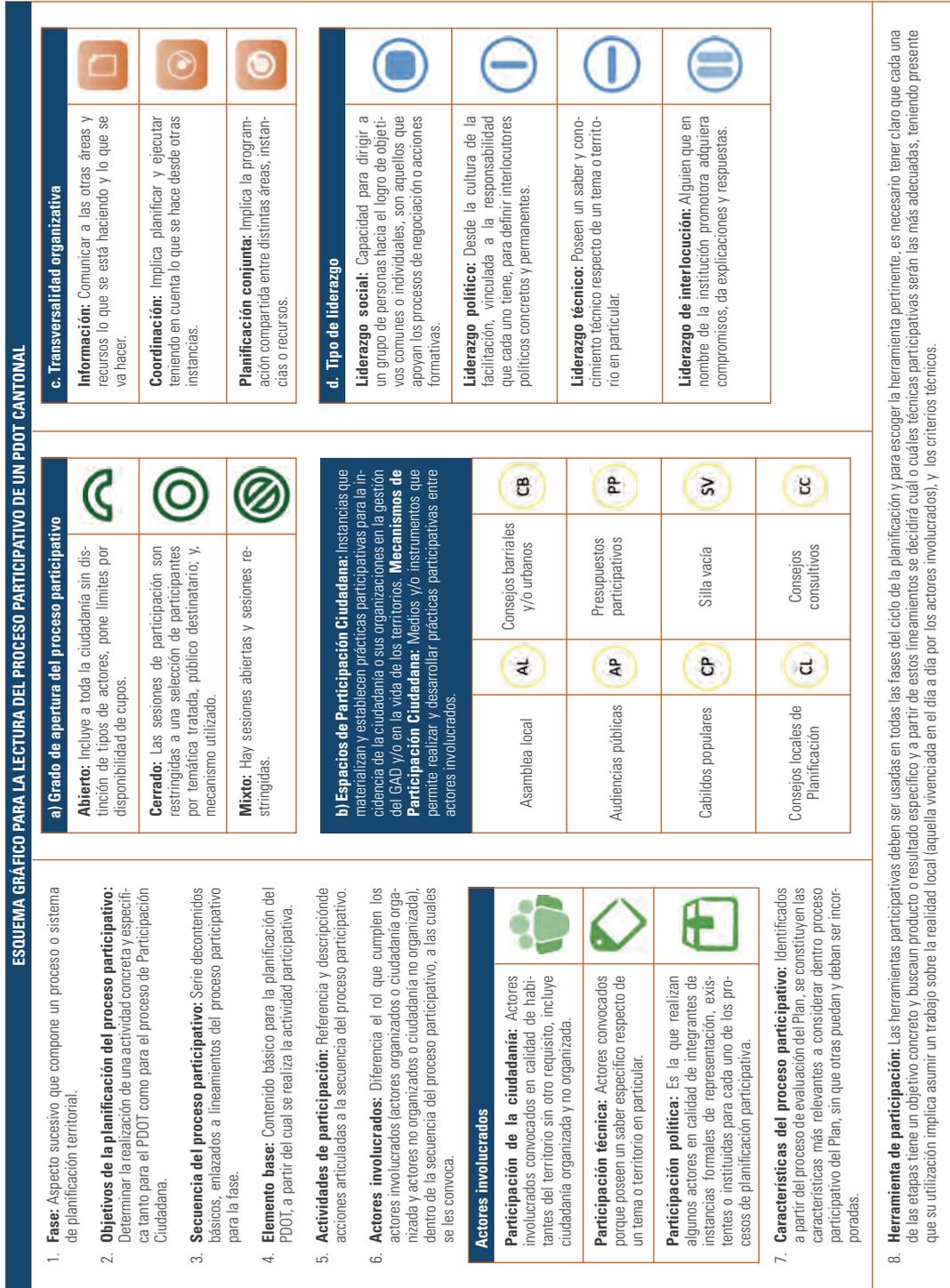
- Alimentar conflictos y confrontar. Los conflictos entre técnicos/as crean incertidumbre y desmotivación en la población.
- Bloquear y dirigir (imponer posturas o directrices); educar y aconsejar. Estas actitudes inhiben la reflexión y el crecimiento individual y colectivo.
- Dogmatización e ideologización de la visión del equipo técnico.
- Asignar a los actores involucrados funciones o tareas que resulten incompatibles o complejas.
- Permitir estilos de redacción que puedan generar tensiones o conflictos.
- Hacer falsas promesas o compromisos y generar expectativas irrealizables.
- Reducir la visión simplista de la realidad: atender la complejidad social, la realidad integral y sistémica.
- Uno de los riesgos más comunes es la improvisación y falta de supervisión.
- Con respecto al liderazgo que coordina o supervisa el proceso, no debe dejarse las decisiones finales sin supervisión, como tampoco iniciar el proceso sin unos límites que clarifiquen el camino a seguir y determinen que se puede, que se debe o no hacer.

5.3. DISEÑO DEL PROCESO PARTICIPATIVO PARA UN PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL NIVEL CANTONAL

El diseño y realización de un Plan de Participación Ciudadana es un proceso que tiene una continuidad cíclica permanente, que depende de distintos factores para lo cual el equipo planificador hará las adaptaciones necesarias en función de su realidad local y según las particularidades propias del proceso. La propuesta resalta la participación de la ciudadanía desde el inicio hasta el final, de modo que sea un aporte fundamental en la construcción social del PDOT.

Las orientaciones que se presentan a continuación, se han estructurado en función de las fases que implica la elaboración de un PDOT, estableciéndose en cada fase el/los objetivo(s), la secuencia del proceso participativo, las actividades de participación, y las características del proceso participativo que contienen los aspectos claves para lograr una participación ciudadana efectiva y pertinente; y, finalmente algunas herramientas como técnicas útiles para el proceso.

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



Los siguientes ítems detallan los ocho puntos a los que se hace referencia el esquema metodológico descrito para el diseño del proceso participativo para un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del nivel cantonal.

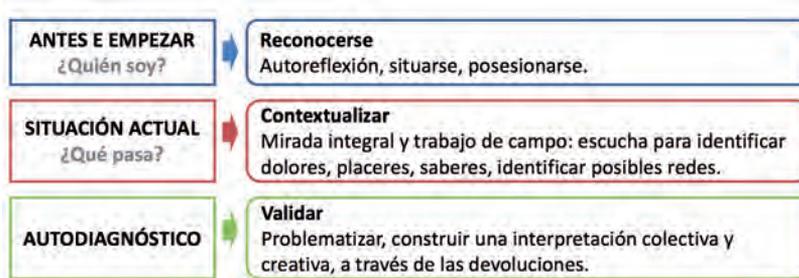
1. FASE PREPARATORIA

OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO:					
<ul style="list-style-type: none"> Comprender el alcance de la planificación participativa para el proceso de construcción y/o actualización del PDDT, mediante la definición de un esquema general del proceso participativo que incorpore la selección de enfoques y metodologías; que guíen a los involucrados en la definición del equipo técnico, tiempos, presupuestos, plan de comunicación y sensibilización. 					
SECUENCIA DEL PROCESO PARTICIPATIVO	ELEMENTO BASE	ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN	ACTORES INVOLUCRADOS	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN
i.1. Conformación del equipo técnico de planificación.	Objetivos y alcance del proceso de planificación territorial	<ul style="list-style-type: none"> Realizar la concertación de acuerdos iniciales. Preparación de insumos. Organización y capacitación o formación del equipo técnico para el proceso de planificación participativa. Orientación estratégica del proceso de planificación. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos: Sin requerimiento específico</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Talleres de autoreflexión y autocrítica. Grupo Motor. Reuniones. Derivas y/o transeptos. Observación participante.
i.2. Diseño del proceso participativo.	Instrumentos de planificación del GAD	<ul style="list-style-type: none"> Realizar una evaluación del proceso participativo. Establecer acuerdos sobre la metodología a usar con la instancia técnica y política. Elaborar un plan de trabajo. Identificación y clasificación de actores. Negociación con actores involucrados. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Línea de tiempo. Matriz de preguntas y primeras ideas. Comisión de seguimiento. DAFO o FODA. Técnica DRAFFO.
i.3. Elección de la instancia ciudadana para el funcionamiento del Consejo de Planificación.	Sistema de Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Elección de la instancia ciudadana para el funcionamiento del Consejo de Planificación. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mapeo inicial -sociogramma- y muestra significativa. Elaboración de Muestra relacional con sociograma. Matriz de posicionamientos.
i.4. Diseño del Plan de Comunicación.	Caracterización de área de estudio	<ul style="list-style-type: none"> Identificar y concretar acciones mediáticas para la construcción del Plan. Identificar acciones operativas para aprobación, formalización y difusión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Observación participante. Entrevistas. Talleres. Grupo multimedia. Seminarios, web. Mapeo inicial y muestra significativa. Sociograma.

1.1. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

i1. Conformación del Equipo Técnico de Planificación:

Realizar la concertación de acuerdos iniciales: Son los primeros contactos, aquí arranca el diseño del proceso participativo que guía a los actores involucrados en sus diferentes fases. Desde el principio será participativo, negociando con la institución los perfiles profesionales que se requiere así como también con aquellos actores implicados en ese momento. Estos acuerdos iniciales permiten establecer la delimitación del tema, objetivos y diseño del proceso participativo (tiempos, métodos, entre otros). Adicionalmente, deben responderse algunas preguntas claves como para qué y para quién se va a realizar el PDOT, para luego hacer una autoreflexión y autocrítica sobre el punto de partida.



Preparación de insumos para el análisis comparativo entre la información secundaria recopilada versus los sentimientos de los actores involucrados, con el objetivo de ser de utilidad y apoyo para ésta y las siguientes fases. Teniendo presente que cada territorio tiene sus propios “dolores”, “sentires” y que se necesita pasar de esos primeros “dolores”, que son los síntomas más llamativos, a la construcción conjunta de la problemática, ese es un buen paso para delimitar con mayor profundidad y consenso la problemática territorial, pero también para lograr una cartografía temática participativa.

Organización y preparación del equipo técnico para el proceso de planificación participativa: Establecidos los acuerdos iniciales, se conforma el equipo técnico multidisciplinario, que incorpore especialistas con mirada técnica y el conocimiento de metodologías participativas. Dentro del equipo técnico debe establecerse el/la coordinador(a) del equipo que acompañara toda la fase de diseño del proceso de planificación, considerando la estructura institucional.

Orientación estratégica del proceso de planificación, en función de los objetivos, alcances del proceso de planificación, se propicia el involucramiento e integración de la Corporación Municipal (direcciones y empresas municipales), equipo técnico, concejales(as) y actores afectados o implicados que participan del proceso, asegurando su colaboración desde la etapa inicial.

i2. Diseño del proceso participativo

Realizar una evaluación del proceso participativo: En el caso de haber algún proceso de planificación previo o de actualización del PDOT, determinar los elementos claves relevantes de la evaluación para plantear la metodología del Plan.

Establecer acuerdos sobre la metodología a usar, con la instancia técnica y política: Los temas, que debe llegar a acuerdos, son: Formación previa y asistencia técnica del equipo; identificación de temas y componentes básicos para el Plan; divulgación y validación sobre el alcance general del proceso y definición de los contenidos a desarrollar en el PDOT, de modo que resulten viables y pertinentes.

Elaborar un plan de trabajo, que identifique acciones a realizar, tales como estimar y establecer tiempos, fechas, cronogramas, presupuestos, para asegurar recursos humanos, materiales y económicos.

Identificar y mapear los actores involucrados, consultando la mayor cantidad de bases de datos existentes, analizando su confiabilidad, actualidad y completarla de ser necesario, para luego elaborar el mapeo de actores y sus relaciones o mapeo de redes de actores, tratando de captar el interés de aquellos que tienen mayor afinidad al proceso.

Negociación con actores involucrados: En base al planteamiento inicial del Plan, se negocia con aquellos actores implicados, tanto con la institución como con algún movimiento social que promueva el Plan. El diseño de un proceso participativo implica un esfuerzo riguroso de identificación de los involucrados (ciudadanía organizada y no organizada), con el fin de definir quiénes, cómo y sobre qué se debe participar; propiciando, en todo el ciclo de la planificación, la incorporación de criterios de pluralidad, diversidad, representatividad, relevancia, liderazgo y transversalidad.

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

Elaborar una propuesta metodológica para la elección de la instancia ciudadana del Consejo de Planificación: Hasta la presente fecha, los GADs debieron implementar el Sistema de Participación Ciudadana, regulado por acto normativo, a través de una ordenanza. En los casos que no hubiere, se recomienda establecer dicho sistema y se sugiere hacer una evaluación de la normativa, y, una reforma a la ordenanza, de ser el caso.

Se propone tener presente las siguientes consideraciones:

- Establecer el procedimiento para la designación de los tres representantes, considerando criterios de representación territorial, sectorial, de género e interculturalidad.
- Definir el periodo para el que son designados e incorporar criterios de alternabilidad de los(as) representantes ciudadanos.
- Establecer requisitos mínimos para la postulación e inhabilidades de las candidaturas.
- Suponer la pérdida de la calidad de miembro electo de la instancia ciudadana.
- La Municipalidad debe respaldar y facilitar la conformación de la Asamblea Ciudadana Local, a fin de asegurar la legitimidad social de lo que se va a realizar. Para esto se sugiere utilizar el siguiente procedimiento: elaboración de mapeo de actores involucrados; definición de una estrategia de comunicación e información; convocatoria pública para su conformación; elaboración de reglamento de funcionamiento; elección de directiva de la Asamblea (procedimiento parlamentario); definición de plan de trabajo; notificación al Concejo Cantonal y levantamiento de acta de constitución e integración de la instancia ciudadana para el Consejo de Planificación.

i4. Diseño del Plan de Comunicación

Identificar y concretar acciones mediáticas para la construcción del plan, asumiendo información clara, oportuna y creativa, que garantice la participación de la ciudadanía. Se recomienda utilizar medios de comunicación locales, acudir a estructuras ya existentes como redes de entidades sociales, plataformas para captar información a través de los técnicos municipales y servicios de información. La forma de comunicar, sobre todo cuando se

aborda a sectores de población que no está formalmente organizada, ha de estar orientada por una lógica de redes, teniendo en cuenta los códigos de comunicación comunes. Por este motivo ha de contarse con grupos motores de la población, que conozcan esos códigos de comunicación habituales. Un canal importante es romper la formalidad, ir de forma directa a la ciudadanía para devolver la información.

El internet juega un papel importante en el Plan de Comunicación, para que siempre más gente pueda participar de tal forma que se prevea los canales de comunicación según los objetivos de cada fase del proceso participativo. Así, simultáneamente a las actividades presenciales habría participación también desde el espacio virtual. Otro canal de comunicación interesante es tener una oficina de contacto, de recepción de propuestas, de documentos, de ideas que permita a la gente un diálogo cara a cara.

Identificar acciones operativas para aprobación, formalización y difusión del plan de desarrollo y ordenamiento territorial:

- a) **Preparar un primer acercamiento oficial a la ciudadanía**, cuya agenda incorpore la presentación del Plan a los actores involucrados, con los que ya se tuvo un acercamiento inicial y con los que aún no se ha hecho; suscitando el interés de la ciudadanía que ve al Plan como un instrumento de planificación útil. La difusión permite animar la participación de la ciudadanía e incluso recoger sugerencias y demandas con respecto a los temas de análisis.
- b) **Establecer el cronograma de devoluciones de información y exposiciones públicas del Plan**, de acuerdo al proceso cíclico previsto para el proceso participativo. Al cierre de cada fase se puede optar por hacer una exposición pública, con la finalidad de que la ciudadanía haga sus observaciones y sean recogidas y respondidas por el equipo que lidera el proceso. En esta fase, al igual que en otras es imprescindible el involucramiento activo de la ciudadanía organizada y no organizada pero también de los GAD del nivel inferior y superior, del Ejecutivo desconcentrado, de la SENPLADES, de la Academia y de la Corporación Municipal, que usualmente suele estar al margen de las exposiciones públicas. Como mecanismo de seguimiento a la información obtenida de las exposiciones públicas, es necesario de manera previa exponer los cambios que se generaron a partir de la recepción de las observaciones al plan al menos al Concejo Municipal y al Consejo de Planificación, quienes han estado en conocimiento de todo el proceso, por lo que esta actividad es básicamente para mostrar el resultado de las observaciones realizadas al plan y su posterior aprobación.
- c) **Enviar documento preliminar del PDOT, a los GAD del nivel parroquial y al Consejo de Planificación** para la revisión y visto bueno por parte de la instancia ciudadana del Consejo de Planificación Municipal, de acuerdo a lo establecido en el Código de Planificación y Finanzas Públicas. Una vez emitida la resolución favorable de aprobación del Consejo de Planificación, se debe enviar al Consejo Municipal como instancia de decisión política.
- d) **Realizar el trámite de aprobación definitiva del Plan:** Aprobado el Plan, la instancia técnica continúa los procedimientos que implica la legalización del mismo hasta la promulgación de la ordenanza que sanciona el PDOT.
- e) **Realizar acto oficial de lanzamiento del plan**, que destaque los contenidos del plan, beneficios que se esperan y el proceso de participación de la ciudadanía.
- f) **Construir una versión síntesis o popular del Plan**, que permita su difusión en un lenguaje sencillo, resaltando los alcances, objetivos y aspectos relevantes de la zonificación territorial entre otros¹⁸.

2. FASE DE DIAGNÓSTICO COLECTIVO: ESCUCHA, ANÁLISIS Y DEVOLUCIONES CREATIVAS

<p>OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO:</p> <ul style="list-style-type: none"> Relacionar el diagnóstico técnico mediante el análisis y valoración de la problemática y potencialidades que caracterizan al territorio, a partir del conocimiento y priorización que los ciudadanos confieran a los distintos escenarios territoriales, así como a los lineamientos del nivel zonal y nacional que tienen impacto específico en el territorio del cantón. Realizar la devolución de la información "recopilada, procesada y analizada" a la ciudadanía para que sea ella quien valore, verifique y, sobre todo, profundice y priorice sobre las problemáticas identificadas. Definir un modelo territorial actual y alternativas de escenarios de ocupación y desarrollo territorial. 					
SECUENCIA DEL PROCESO PARTICIPATIVO	ELEMENTO BASE	ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN	ACTORES INVOLUCRADOS	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN
17. Definir el trabajo de campo, escucha y análisis de la situación actual en función de los subsistemas o ejes de planificación.	Problemática, potencialidades y condicionantes territoriales	<ul style="list-style-type: none"> Realizar el trabajo de trabajo de campo y escucha. Propiciar el debate, discusión y consensos entre los actores implicados. Analizar la información que se ha escuchado. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Talleres, entrevistas individuales o grupales, visitas de campo y preparación de cartas temáticas. Métodos participativos de escucha, observación participante; grupo Nominal y lluvia de ideas.
18. Devoluciones creativas.	Síntesis del diagnóstico sectorial, expresado en elementos visuales de lenguaje accesible producto del análisis.	<ul style="list-style-type: none"> Organizar actividades con el fin de devolver la información a la ciudadanía. Recopilar propuestas preliminares de objetivos de desarrollo. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Lectura por temas.¹⁹ Análisis de discursos (opiniones y posturas en frases textuales). Talleres de devolución con juegos de frases (tetralemas, multilemas; entre otros). Modelo Transcend Árbol de problemas Flujograma
19. Diagnóstico integral validado por los actores involucrados.	Diagnóstico integral	<ul style="list-style-type: none"> Ajustar y/o validar el diagnóstico integral. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Lectura relacional. Árbol de problemas. Flujograma, que es la técnica que nos ayuda a buscar la integralidad. Árbol de problemas.
110. Análisis de prospectiva.	Síntesis del diagnóstico territorial	<ul style="list-style-type: none"> Definición de temáticas claves que indiquen en el desarrollo territorial futuro. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Abaco de Reigner y la aplicación de la matriz IGO (Matriz de importancia y gobernabilidad).
111. Generación de escenarios en base al análisis de las variables, identificadas como "ejes temáticos claves".	Análisis prospectivo	<ul style="list-style-type: none"> Construcción del escenario consensuado. Establecer acciones futuras a ser implementadas. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Construir escenarios en base a las metodologías de los Ejes de Schwarz y análisis morfológico.

2.1. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

i7. Definir el trabajo de campo, escucha y análisis de la situación actual en función de los subsistemas o ejes de planificación

Realizar el trabajo de campo y escucha, permite recoger las primeras opiniones y posturas síntomas, dolores, gritos. En el levantamiento de la información en campo es necesario trabajar en dos componentes: una visión técnica que elabora datos que ayudarán a identificar y dimensionar las condiciones, situaciones y problemáticas, y una visión comunitaria, que a través de las actividades de escucha permitirá identificar las necesidades y dolores que la gente vive y siente reflejadas en opiniones y posturas (frases textuales). Durante la labor de análisis y procesamiento de esta información, los equipos técnicos habrán de compararla, contrastarla y organizarla para luego devolverla con un lenguaje fácil y accesible. Por ejemplo, por medio de imágenes, palabras, fotografías y datos que ayuden a entender y denotar los resultados del diagnóstico.

Propiciar el debate, discusión y consensos entre los actores implicados sobre la situación actual del territorio, considerando las variables que inciden en el proceso de desarrollo, a partir de su referencia espacial. A partir del análisis sectorial de la información disponible se elabora una propuesta referencial que sirva de base o insumo de arranque para el debate.

Análisis de la información que se ha escuchado, que no significa la interpretación de la información, pero sí la organización de la misma para la devolución.

i8. Devoluciones creativas

Organizar actividades con el fin de devolver la información a la ciudadanía, posibilitando el análisis y discusión del resultado de los estudios sectoriales, a través de mesas de concertación o comisiones en función de los subsistemas territoriales y/o ejes de planificación; en los diferentes espacios y mecanismos de participación que se aplique, tratando de traducirlos a nombres que sean familiares y de fácil entendimiento a la ciudadanía. Un proceso participativo conlleva la devolución de la información a los actores involucrados para que se profundice, el por qué se dijeron tales o cuales cosas, indagando las motivaciones y estrategias; posibilitando recoger opiniones e imágenes respecto a la realidad social que se quiere conocer, yendo más allá de la primeras opiniones habituales (que se le ocurre a cualquiera). Es con las devoluciones donde se profundiza las causas y se construye colectivamente los problemas (de conocimiento y acción).

Para devolverla información deberá tenerse presente dos factores claves:

1. Establecer criterios para diseñar los talleres de devolución:

- Valorar que la **devolución sea textual** (frases textuales), clara (que lo que se exponga se entienda) y real (con todo lo que la gente aporta).
- Valorar el **tiempo real** y como se van a distribuir las actividades del taller
- Valorar el **para qué** del taller y el **para quién** para hacer las adaptaciones necesarias.
- Las etapas del taller deben estar acorde a los objetivos fijados para esta fase.

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

- Validación y verificación, dando la opción de que la gente revise la información y de ser necesario pueda rectificar algún dato.

- Conseguir información más profunda es construir una interpretación colectiva, facilitando un ambiente de profundización y de creatividad a partir de las primeras cosas dichas ¿por qué dijimos lo que dijimos? De forma que, en estas sesiones se aporten las razones más profundas que no suelen salir en las conversaciones habituales, pero que se facilitan con este tipo de devoluciones de creatividad social. El uso de los juegos de frase (tetra, penta o multilemas) son de mucha ayuda para visualizar precisamente las distintas posturas respecto de un tema y reflexionar en torno a ello profundizando en las causas.
- Profundizar en las causas para integrar la información y priorizar los nudos críticos, como elemento indispensable para organizar la devolución de la información a la ciudadanía, usualmente las devoluciones por mesas temáticas se forman alrededor de los nudos críticos. La realización de talleres es necesaria en esta fase, pues las mesas tienen un tiempo entre la devolución y la fase de planificación propiamente dicha para indagar y profundizar más sobre cuáles serían las posibles soluciones al problema o nudo crítico que les interesa. Generalmente no queda tiempo para ello, pero dentro de la programación se puede estimar el tiempo suficiente para que cada mesa investigue sobre la viabilidad de las propuestas que llevará a los talleres de planificación. De este modo, las propuestas son más reflexionadas que aquellas que puedan salir de una jornada de trabajo relativamente corta. Se procura que en estas mesas hayan actores de los tres instancias (técnica, política y social) siendo el papel de los técnicos de mucha importancia. Así es, como nace la organización operativa que luego en la fase de propuesta y ejecución continua funcionando.
- Identificar elementos articuladores de los conjuntos de acción.
- Reconocer propuestas y líneas tendenciales que hayan surgido espontáneamente durante el proceso.

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

Las propuestas temáticas se recogen para el taller de construcción de propuestas. Las propuestas generales se recogen para el taller de construcción de la idea-fuerza. Y, las propuestas urgentes se recogen para ejecutarse.

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

i9. Diagnóstico integral validado por los actores socio territoriales

Ajustar y/o validar el diagnóstico integral: Uno de los resultados de las actividades de devolución es la de conseguir un diagnóstico integral colectivo. En función de los ajustes hechos por la ciudadanía, se determina nuevamente el grado de relevancia de los condicionantes, problemas y potenciales, hasta asegurar una mirada integral de ellos con miras a validar el diagnóstico integrado, que deberá ser expuesto a los actores involucrados. La aplicación de técnicas como los juegos de frases, contribuyen a la profundización de los problemas y la utilización del flujograma a la integralidad. El trabajo de los equipos técnicos es de recoger los resultados de las devoluciones y armar el documento de diagnóstico colectivo.

i10. Análisis de prospectiva

Definición de temáticas claves que indiquen en el desarrollo territorial futuro, incorporando actores del sector público, privado, académico, social y productivo, entre otros; con la finalidad de delimitar y construir el sistema a visionar por medio del análisis situacional²⁰ y relacional²¹, que permita el diseño de escenarios posibles, probables y deseables, mediante la conformación de campos de actuación y factores de cambio cuantitativos y cualitativos, que visualicen principalmente el campo económico, tecnológico, político, ambiental, social - cultural y organizacional del territorio.

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

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

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

3. FASE DE PROPUESTA COLECTIVA: PROGRAMACIÓN DE ACCIONES INTEGRALES SUSTENTABLES

<p>OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer hacia donde debe ir el territorio y su población: Visión de largo plazo, objetivos de desarrollo y a partir del modelo de desarrollo territorial generar políticas, estrategias y metas para normar y viabilizar un entorno favorable para la concreción del Plan. • Lograr consensos respecto de los objetivos de desarrollo territorial que permitan establecer soluciones de manera colectiva definiendo elementos claves o estrategias de acción con sentido territorial, pasando de una planificación y programación de actividades a la ejecución participada de las propuestas. 					
SECUENCIA DEL PROCESO PARTICIPATIVO	ELEMENTO BASE	ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN	ACTORES INVOLUCRADOS	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN
i12. Construcción de la idea fuerza integral para el desarrollo territorial.	Modelo territorial actual	<ul style="list-style-type: none"> • Motivar la construcción conjunta de la idea fuerza. • Codificar la información recogida de los diferentes actores y espacios de participación. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres de construcción de la idea-fuerza.
i13. Construcción de propuestas de Modelo territorial	Modelo Territorial actual	<ul style="list-style-type: none"> • Delimitar el ámbito de la propuesta. • Construcción de criterios preliminares de compatibilidad del uso del territorio. • Construcción de mapa que genere alternativas consensuadas de un modelo de desarrollo integral. • Validación de la propuesta de desarrollo territorial. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz reflexiva, que recoja todos los posicionamientos que tiene la ciudadanía en torno al modelo territorial.
i14. Identificación de los programas y proyectos del Plan, por temas a mediano y largo plazo.	Objetivos del Plan Modelo territorial consensuado Ejes emergentes	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de propuestas de acción y priorización. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres de construcción de propuestas y técnica de las nuevas cuestiones. • Método de ponderación por puntos, European Awareness Scenario Workshop.
i15. Establecer decisiones normativas del Plan.	Modelo Territorial consensuado	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una propuesta pública de zonificación expresada en una ordenanza que sanciona el uso y ocupación de suelo. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres, reuniones bilaterales, mesas de diálogo, acto de firma de protocolo de acuerdo, recepción y registro de consultas y opiniones.
i16. Redes de acción o formas participativas de funcionamiento.	Mapeo de actores Modelo territorial y propuestas	<ul style="list-style-type: none"> • Organización para la ejecución del plan, priorizando el trabajo con redes de acción. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sociograma. • Mesas temáticas. • Grupo multimedia.
i17. Herramientas operativas del proceso.	Secuencia del proceso participativo de la fase 1, 2 y 3.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del informe operativo del proceso. 		<p>Grado de apertura</p> <p>Espacios y mecanismos</p> <p>Transversalidad</p> <p>Liderazgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres. • Reuniones.

3.1. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

¡12. Construcción de la idea fuerza integral para el desarrollo territorial

Motivar la construcción conjunta de la idea fuerza²², que puede ser expresada en una frase que sea capaz de motivar a los actores territoriales desde sus redes de vida cotidiana e integre los conjuntos de acción²³, que respondan a propuestas de transformación y mejora de la problemática abordada. Si el Plan no se enraza en las costumbres y en la pertinencia cultural no tendrá sustentabilidad, será ineficiente y difícil de mantener.

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

¡13. Construcción de propuestas de Modelo Territorial

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

Construcción de criterios preliminares de compatibilidad del uso del territorio, que permitan establecer acuerdos para una propuesta de zonificación, sobre la estrategia de desarrollo territorial.

Construcción de un mapa que genere alternativas consensuadas de un modelo de desarrollo integral y/o de un “modelo mejorado de la realidad” (Pauta, F., 2012); con base en los resultados del diagnóstico integral colectivo.

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

¡14. Identificación de los programas y proyectos del Plan, por temas a mediano y largo plazo

Construcción de propuestas de acción y priorización: Estratégicamente los actores involucrados en el proceso pueden esbozar desde unas líneas de actuación hasta concretar un programa de acción, con presupuesto (asignación de recursos) y temporalización de las actividades a corto, mediano y largo plazo (calendario).

¡15. Establecer decisiones normativas del Plan

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

¡16. Redes de acción o formas participativas de funcionamiento

- Organización para la ejecución del Plan, priorizando el trabajo con redes de acción: Se plantea una organización por mesas de trabajo armadas en función de la actividad, afinidad, ámbitos territoriales o sectoriales, a las que se pueden incorporar el grupo motor (que activa y dinamiza), los delegados de la instancia ciudadana

del Consejo de Planificación (que hace seguimiento y rinde cuentas de las decisiones ejecutadas) y el grupo creativo (multimedia), tratándose de lograr un funcionamiento flexible, que facilite el protagonismo de la gente, de manera que la negociación y seguimiento sean viables y eficientes²⁴.

Desarrollar redes multimedia expresadas en el siguiente esquema:

Secuencia del proceso	Ámbito	Internet y nuevas formas telemáticas (cantonal – global)	Dispositivos multimedia, audiovisuales (cantonal – global)
Formular problemas, preguntas y agenda.		Blogs, foros, noticias y bibliografía. Asesorías y preguntas de expertos.	Difusión del proceso y del sistema de participación ciudadana.
Consulta, escucha, a las redes sociales cotidianas.		Foros y blogs con diferentes posiciones.	Buzones, teléfonos abiertos y ánforas colocadas en las Empresas Públicas de la Municipalidad, instituciones públicas e incluso mediante convenios en la Banca privada y pública.
Análisis e interpretación de posiciones, para hacer devoluciones creativas.		Difusión de ejes por temas para ser complementados. Wiki: construir posiciones superadoras	Grabaciones y retransmisiones de talleres con dispositivos participativos.
Idea fuerza integral Planes por tema a mediano y largo plazo Medidas urgentes		Priorización por internet de las propuestas del plan en sus diferentes componentes. Foros, wikis.	Folleto con la explicación del autodiagnóstico y la idea fuerza. Crear noticia, en prensa y televisión, de lo planteado con portavoces significativos.
Redes de acción o formas participativas de funcionamiento.		Equipo multimedia para dinamizar página web y sus secciones.	Equipo multimedia que selecciona portavoces de forma rotativa y con diversidad.
Evaluación, seguimiento y monitoreo.		Consultas y sondeos de seguimiento por usuarios de internet.	Difusión y consultas por radios locales.

Cuadro No.10: Ámbitos y procesos que debe contener la red multimedia

Fuente: Elaboración propia, 2013; a partir de CIMAS, Manual de Metodologías Participativas.

117. Herramientas operativas del proceso

Elaboración del informe operativo del proceso: Constituir un documento oficial, que le otorgue al PDOT la legalidad y legitimidad del proceso, mediante informes parciales de avance o sistematización, sobre la base de lo que ha ido pasando en el proceso en un lenguaje claro²⁵, que incluye la información recogida en las diferentes fases permitiendo tener una referencia clara sobre la verificación de los objetivos territoriales, que justifiquen las variaciones que sean necesarias; así como un plan de acciones que incluya medidas administrativas y que permitan dar rigor a las propuestas normativas de uso del suelo hasta las acciones de difusión masiva de los contenidos del PDOT. Dicho informe es relevante, pero hay que considerar otras herramientas igualmente importantes, todas ellas vinculadas al Plan de Comunicación (web, blogs, paneles interactivos, entre otros).

El informe operativo del proceso participativo requiere, mínimamente, lograr un consenso político, social y técnico, que considere los contenidos básicos planteados, con la posibilidad de incorporar los que sean pertinentes dependiendo de cada situación:

Introducción

I Parte

1. Antecedentes (devenir del origen de la situación problemática)

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

II Parte

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

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

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

4. FASE DE GESTIÓN DEL PLAN

OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO:					
<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar una programación colectiva en la ejecución, seguimiento y monitoreo del plan, estableciendo mecanismos de gestión que permitan concretar y llevar a la práctica las acciones propuestas que orienten la intervención pública, privada y comunitaria sobre el territorio. • Identificar las instancias básicas para la gestión del plan, incorporando el conjunto de decisiones participativas y operativas requeridas para la puesta en marcha del proceso de ejecución y seguimiento del PDOT. 					
SECUENCIA DEL PROCESO PARTICIPATIVO	ELEMENTO BASE	ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN	ACTORES INVOLUCRADOS	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO	HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN
i18. Definir la instancia responsable de la ejecución del Plan.	<ul style="list-style-type: none"> * Modelo de desarrollo propuesto * Mapeo de actores * Órgano funcional de la Municipalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar la implicación de los actores involucrados en la gestión del Plan. • Fortalecimiento de la organización operativa para la gestión del Plan. 		Grado de apertura Espacios y mecanismos Transversalidad Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> • Sociograma. • Muestra relacional. • Mesas de trabajo⁶⁸.
i19. Establecer el sistema de gestión del Plan.	Mapeo de actores sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los roles de los actores para establecer el sistema de gestión. 		Grado de apertura Espacios y mecanismos Transversalidad Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> • Mesas de trabajo. • Reuniones. • Talleres.
i20. Elaborar programa de puesta en marcha del Plan: cronograma y recorridos.	Fase de propuesta	<ul style="list-style-type: none"> • Definir la concreción y gestión de programas y proyectos priorizados en función de las estrategias de intervención del GAD Municipal establecidas en el Plan. 		Grado de apertura Espacios y mecanismos Transversalidad Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> • Cronograma de proyectos temáticos. • Cronograma de tareas comunes: visualizando la escala y niveles de implementación de la ciudadanía.
i21. Control para la ejecución del Plan.	Indicadores del Plan	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer colectivamente el sistema de seguimiento, evaluación y retroalimentación. 		Grado de apertura Espacios y mecanismos Transversalidad Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> • El coherenciómetro. • Grupo multimedia. • Mesas de trabajo. • Talleres de construcción de indicadores.
i22. Informe preliminar del Plan de Gestión.	Modelo de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar informe preliminar del Plan de Gestión. 		Grado de apertura Espacios y mecanismos Transversalidad Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres. • Reuniones.

4.1. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

i18. Definir la instancia responsable de la ejecución del plan

Identificar la implicación de los actores involucrados en la gestión del Plan, definiendo responsabilidades. Se propone la creación de una organización operativa capaz de conducir la concreción del Plan. Esa organización operativa funciona desde el momento del diagnóstico colectivo y se prevé que sea una organización de *“funcionamiento flexible, que facilite el protagonismo de la gente, de manera que la negociación y seguimiento sean viables y eficientes”*. Esta fase involucra la puesta en marcha del Plan, aquí se define la ejecución y evaluación de cómo avanza el Plan, por lo tanto el proceso de participación no desmaya continua activa.

Fortalecimiento de la organización operativa para la gestión del Plan, que incorpore el órgano político del GAD del nivel cantonal, un órgano ciudadano de coordinación (asamblea ciudadana, consejos barriales y parroquiales urbanos, consejo de planificación municipal) estableciendo espacios y mecanismos de participación ciudadana. Y, un órgano técnico que opera bajo iniciativa institucional a través de una unidad o departamento, que cuente con las capacidades y talento humano necesarios.

i19. Establecer el sistema de gestión del Plan

Identificar los roles de los actores para establecer el sistema de gestión: Una vez identificados los espacios y actores, que forman parte del órgano político, ciudadano y técnico, mediante un proceso de construcción colectiva, se determinan las normas de funcionamiento en términos de flujos de decisiones e información.

i20. Elaborar programa de puesta en marcha del Plan: Cronograma y recursos

Definir la concreción y gestión de programas y proyectos priorizados en función de las estrategias de intervención del GAD Municipal establecidas en el plan: Considerando la voluntad política y los recursos disponibles para el proceso, no se trata únicamente de los recursos económicos sino también del recurso humano institucional y del tiempo que estén dispuestos a dar. Hay que ser lo más realistas posible para que haya credibilidad de la gente que participa y para que los objetivos puedan llegar a alcanzarse al menos en parte. No se trata de entusiasmarse al principio y luego defraudarse por haber soñado de más, sino de irse implicando al ver que se pueden ir consiguiendo objetivos para los que hay recursos.

Los cronogramas propuestos sirven para hacer el seguimiento, valoración y rectificación, para ir mejorando los resultados. Para ello conviene retomar los objetivos que se plantearon en la fase de propuesta, pues los objetivos a medio y largo plazo suelen ser los más importantes para cambiar las situaciones en profundidad, en tanto que los de corto plazos son importantes para que la gente se anime a seguir.

i21. Control para la ejecución del Plan

Establecer colectivamente el sistema de seguimiento, evaluación y retroalimentación: Para el sistema de seguimiento se construyen lineamientos de indicadores, controles e instrucciones como medida de comprobación que permita verificar el grado de cumplimiento, nivel de avance y recursos previstos; tomando como base la información que se genera y analiza para el logro de objetivos y metas del Plan. Se pueden usar índices de lo que hay o se puede proponer la construcción de indicadores alternativos, que estén apoyados en procesos participativos. Estos indicadores variarán en cada ámbito, según los objetivos propuestos y las actuaciones a desarrollar, pero lo que interesa primordialmente no será comparar un proceso de otro mucho

menos una administración de otra, sino comparar un antes y un después del mismo, y mejor si la evaluación puede ser continua.

El sistema de seguimiento y evaluación permite operativizar el grado de cumplimiento del Plan entre lo previsto y lo ejecutado, mediante la gestión de la información que facilita a las instancias competentes, así como la adopción de medidas que permitan acelerar acciones, reorientar, ampliar o reducir esfuerzos con miras a lograr la eficiencia de los procesos y la optimación de resultados. La retroalimentación posibilita la rectificación, que seguramente tendrá que hacerse en algunas propuestas de intervención, lo que obliga hacer improvisaciones en las que deben estar presentes los actores involucrados.

Los resultados que deberán tenerse presente en la evaluación son:

- Los resultados (consecución de objetivos a corto, medio y largo plazo).
- El proceso y método de trabajo (adecuación de las técnicas a los objetivos).
- La producción de conocimiento útil para los actores implicados.
- La implicación de la población en el proceso y en la programación de las acciones.

i22. Informe preliminar del Plan de Gestión

Elaborar informe preliminar del Plan de Gestión, en base a las observaciones y ajustes propuestos por los actores involucrados, que son recogidas e incorporadas al informe parcial de gestión territorial y luego al informe operativo final que sintetiza el proceso participativo del Plan. El informe final del proceso participativo deberá constar como anexo del documento oficial de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

5.4. DESCRIPCIÓN DE HERRAMIENTAS BÁSICAS A CONSIDERAR EN UN PROCESO PARTICIPATIVO

Para una mejor comprensión de las herramientas planteadas en las diferentes fases del proceso participativo, se ha tomado algunas definiciones del Manual de Metodologías Participativas (CIMAS, 2009).

ÁRBOL DE PROBLEMAS: Sirve para identificar los síntomas que dan cuenta de un problema y para relacionar éstos con el análisis de sus causas inmediatas y sus causas profundas.

COHERENCIÓMETRO: Ayuda a realizar una evaluación continua de las acciones programadas. Para que las acciones mantengan una mínima coherencia con los objetivos de transformación y con la idea fuerza, es conveniente reflexionarlas a la vista de esos objetivos y de esa idea aglutinadora.

DERIVA O TRANSECTO: Hacer una “deriva,” “video paseo” o “transecto” puede ayudar a tomar contacto con sectores de la población no tan organizados pero que pueden interesarse en el proceso participativo, permiten sistematizar los primeros sentimientos que tiene la gente sobre el territorio que habita. Consiste en caminar por un territorio determinado, con la gente del lugar que pueda contar lo que ven e intercambiando con ellas nuevas impresiones o preguntas.

FLUJOGRAMA: Busca identificar las relaciones de causa-efecto, ya sea partiendo de las frases seleccionadas o formulando directamente los elementos que los participantes consideran que están influyendo en un tema central, que también habrá que identificar. Es una técnica apropiada para los talleres de devolución porque con ellas es posible llegar a priorizar tres o cuatro temas, por donde se puede empezar a trabajar, y también se identifica a los actores responsables de buscar estrategias y soluciones de los mismos.

GRUPO MOTOR: Es un equipo mixto de personas, constituido por ciudadanos voluntarios y técnicos involucrados con el proceso (tres o cuatro como mínimo), que participan activamente y con quien es posible trabajar de forma continua en sesiones semanales o quincenales. Este conjunto de personas son, a la vez, fuente de información (ayudan a recabar datos acerca de su entorno y sobre las redes de relaciones existentes) y núcleo del proceso, participando según su interés, disponibilidad, actitudes, capacidades y formación en las diferentes etapas del proceso.

Por su parte, las personas que den el apoyo técnico en el proceso dentro o fuera del Grupo Motor, según se vaya organizando, debatirán las diversas etapas del trabajo, tanto en los contenidos y en los métodos. El Grupo Motor debe quedar abierto a nuevas incorporaciones.

GRUPO NOMINAL: Es una reunión de varias personas en las que se combina la reflexión individual y la interacción grupal. Los participantes pueden ser personas con experiencia o conocimiento del problema a tratar o simplemente interesados en profundizar en su estudio, bien porque están afectadas directa o indirectamente por esa situación.

JUEGO DE FRASES, TETRALEMAS: Es una forma de agrupar las posiciones que se recogen sobre cada tema de los talleres o las entrevistas, poniéndolas a lo largo de los ejes, destacando aquellas frases que mejor representen cada posición, algunas que parezcan más claras y gráficas. Como suelen darse posturas contrapuestas para cada caso, se elegirán las que estén más a los extremos y algunas intermedias más significativas.

LÍNEA DE TIEMPO: Es una herramienta que posibilita que la gente reunida vaya dibujando o escribiendo de manera continua, los acontecimientos que creen más sobresalientes de los últimos años. Se puede hacer por años o por meses o por aquellos grandes acontecimientos que marcaron el tema propuesto. Bajo la línea de desarrollo histórico se puede poner aquellos aspectos que se consideren más objetivos y medibles, y encima de la línea los que se puedan considerar más de opinión o con distintas versiones.

LLUVIA DE IDEAS: Es la estrategia más sencilla de generación espontánea y libre de ideas, sin que medie debate o discusión grupal. El enunciado de los sentimientos y actitudes ante el tema lanzado por el animador se hace en voz alta y de forma desordenada.

MATRIZ REFLEXIVA: Es una técnica útil para la construcción de propuestas que satisfagan al conjunto de acción más denso y extenso, esto es, al que aglutina a más realidades grupales con la mayor intensidad en torno a un proyecto común. Ayuda a definir la idea fuerza.

MODELO TRANSCEND: Presenta las posiciones que se consideran contrapuestas en dos ejes de coordenadas: en

el vertical una de ellas y en el horizontal la otra, con una serie de matices en cada una de ellas.

MUESTRA DE POSICIONAMIENTOS: Herramienta útil para saber “quién es quién”, tanto las instituciones como las asociaciones y las personas individuales según se sitúen respecto al tema, objeto del proceso. Es importante sobre todo asegurar las posiciones de los sectores no organizados.

MUESTRA RELACIONAL: Son mapas que permiten identificar y conocer con qué actores afines al proceso se cuenta, y también qué actores externos e internos tienen tanta influencia, que debemos saber sus estrategias. Interesa saber cuáles son las posiciones, tanto a favor como en contra, y no solo el poder de convocatoria, sino también el poder real, económico y político para hacer o para oponerse al proceso que se trabaja. Una forma de recordar, de preguntarnos, por los factores que influyen en estos procesos es encuadrar en dos ejes los mapas que estemos haciendo. En un eje vertical, por ejemplo, podemos poner arriba los grupos o instituciones que tienen mayor poder económico y político (poder de clase social alta); en medio a los sectores de trabajadores fijos (poder medio), y en la parte de abajo a los sectores más precarios, con menos poder real.

PHILIPS 6/6: Esta herramienta facilita la participación de todos los miembros de un grupo numeroso. Consiste en dividir el grupo grande en subgrupos que discuten sobre el tema planteado por el moderador, conocidas las aportaciones se debate sobre ellas hasta llegar a un consenso general o al menos de una mayoría.

PONDERACIONES POR PUNTOS (METODO EASW): Técnica apropiada para priorizar y para introducir algo de perspectiva al proceso que se está ejecutando. En el método EASW hay dos partes diferenciadas: una de análisis o de autodiagnóstico y otra de priorización de las líneas de trabajo a las que se debe dar mayor importancia

SOCIOGRAMA (MAPA DE RELACIONES): Es un instrumento que permite visualizar a los actores y grupos sociales presentes en el territorio y trazar las conexiones existentes entre ellos. Sirve para darse cuenta de los aislados o no que podemos estar en las tareas y de las alianzas que se precisa y se debe hacer, se visualiza también los antagonismos pre-visibles que puedan aparecer y como contrarrestarlos, estableciendo sus pesos y fuerzas reales de tipo socio – político.

SOCIO – DRAMA: Es un método según el cual un grupo estudia un tema en concreto, una situación social o a si

mismo mediante un proceso de grupo creativo guiado por un instructor. Son los mismos miembros del grupo quienes pueden escoger los roles o bien se les pueden asignar.

Se refiere a la dramatización de una situación de la vida cotidiana mediante la representación de la situación por personas de un grupo. Éstos representarían a los personajes que ostentan diferentes roles. El representar la escena de vida permite colocarse en la situación de otro, experimentar sentimientos, darse cuenta y comprender. Al resto del grupo le permite aprender, comprender, observando y además analizar lo ocurrido.

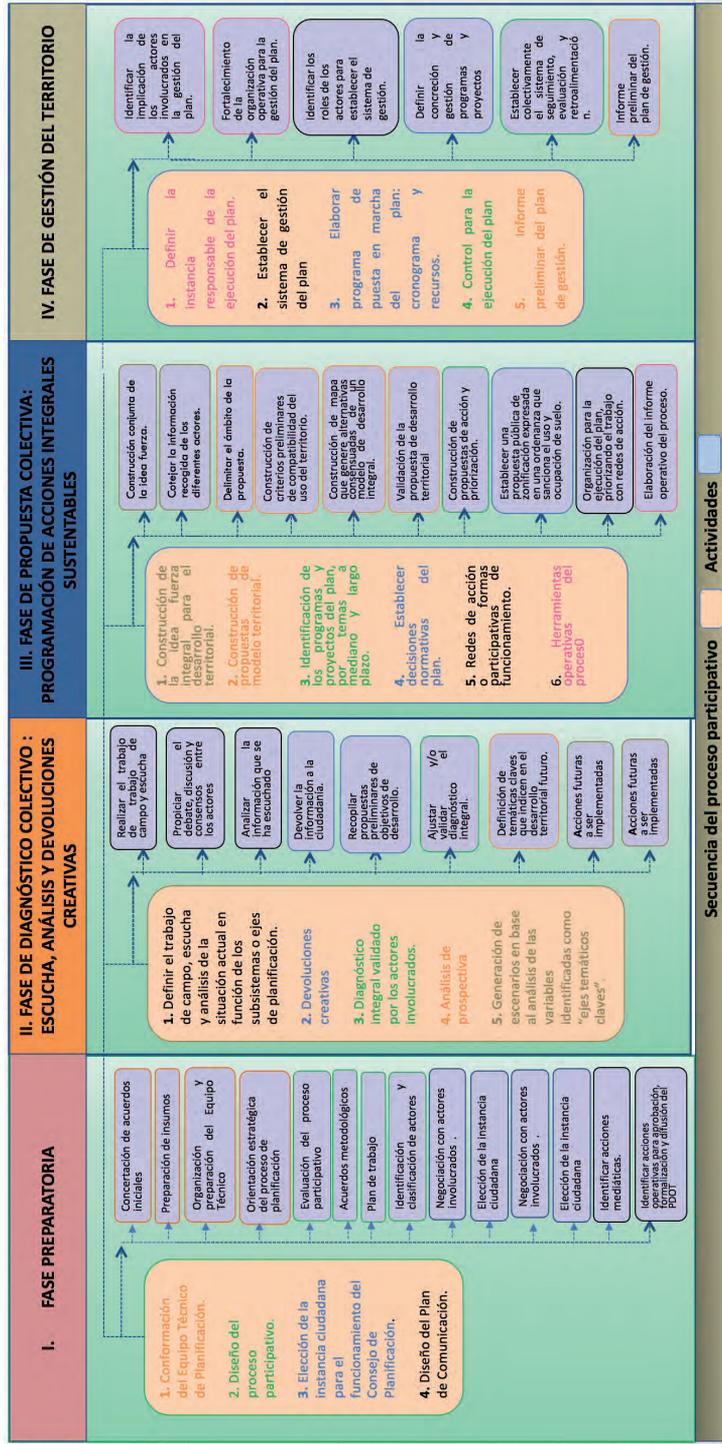
TECNICA DAFO O FODA: Es una matriz que nos permite definir y contextualizar una situación problemática en una localidad a partir de cuatro marcos de análisis: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades. Se plantea el tema, objeto del proceso de forma clara y concisa, y a partir de ello se hace una lluvia de ideas sobre los aspectos positivos o de éxito, tanto si son internos “fortalezas”, como externos “oportunidades” que relacionan ese tema con el territorio. Los aspectos negativos o de riesgo internos constituyen las “debilidades” o externos “amenazas”.

TÉCNICA DRAPPO: Una variante del DAFO que tiene similares y otras aplicaciones es la técnica DRAFPO, donde los elementos identificados son: Debilidades, Resistencias, Amenazas, Fortalezas, Potencialidades y Oportunidades. Esta matriz da la posibilidad de utilizar en una sola técnica la visualización de los aspectos positivos y negativos de la problemática o tema de estudio, junto a la formulación de las acciones que se podrían llevar a cabo, solos o con otros para que esos elementos identificados nos resulten favorables ya sean debilidades, resistencias o amenazas, o para que los mantengamos y reforcemos si son fortalezas, potencialidades u oportunidades.

TÉCNICA DE LAS NUEVE CUESTIONES: Son preguntas que se formulan a la hora de intervenir sobre la realidad y ayudan a elaborar los apartados del plan de acción integral sustentable.

- ¿Qué? (naturaleza del proyecto)
- ¿Por qué? (fundamentación)
- ¿Para qué? (objetivos)
- ¿Para quién? (destinatarios)
- ¿Dónde? (localización)
- ¿Cómo? (metodología de acciones y evaluación)
- ¿Cuándo? (calendario)
- ¿Con qué? (recursos materiales, económicos, humanos)
- ¿Cuánto? (presupuesto)

5.5.5.RESUMEN DE LA PROPUESTA METODOLÓGICA DEL PROCESO PARTICIPATIVO DE UN PDOT CANTONAL



Secuencia del proceso participativo Actividades

CONCLUSIONES

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

Estanislao Zuleta

D

urante el desarrollo de esta investigación se ha comprobado que las prácticas de Participación Ciudadana, incorporadas en la elaboración del PDOT 2010 – 2014 del cantón Cuenca, no fueron suficientes para lograr una toma de decisiones conjunta y plural por las siguientes consideraciones:

- **Los instrumentos de Participación en mayor medida fueron creados por iniciativa de la administración local, más que por la ciudadanía:** Hay un debilitamiento del tejido asociativo, que se evidencia en el poco interés de los actores, pero también hay una separación notoria del nivel político, técnico y ciudadano. Todavía no existe una sintonía, un engranaje entre estos tres pilares fundamentales de la planificación participativa, porque la participación por sí sola tiende a desaparecer, la planificación por sí sola tiende al tecnicismo y lo político por sí solo tiende al clientelismo, entonces sino existe una real sintonía en estos tres espacios siempre va haber distorsiones de entendimiento y de actuaciones en el territorio; y, eso pasa por los actores políticos, técnicos y ciudadanos.
- **La Participación Ciudadana del Plan se sostuvo en la ciudadanía organizada y en menor medida en la ciudadanía no organizada,** lo que provocó serios cuestionamientos a la representatividad, imputando incluso la legitimidad del proceso con logros débiles respecto a un proceso equitativo e incluyente.
- **La representatividad** se vio limitada y cuestionada por los bajos niveles de participación de las bases de las organizaciones ciudadanas y por la falta de fidelidad de un discurso colectivo, que represente la propia entidad de la que forman parte los actores, consecuencia de la insuficiente democracia interna de las mismas organizaciones.

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

- **El proceso participativo presentó asimetrías entre actores ciudadanos y la administración local:** Los mayores aportes del Plan nacieron del área rural. Faltó la mirada urbana, desde los barrios, sobre las necesidades y dinámicas propias de la ciudad, provocado por un claro desgaste con la ciudadanía, debido a la mala aplicación de herramientas e instrumentos para la planificación, evidenciándose procesos aislados para la planificación y el desarrollo territorial del Cantón, lo que muestra una debilidad de la institución planificadora para que la gente se apropie de los procesos de planificación.
- **La organización formal de los instrumentos de Participación Ciudadana otorgó a la Municipalidad una gran capacidad de control sobre los procesos,** abriendo espacios de participación únicamente en niveles consultivos y de información. No existió una preparación previa para la “planificación de la participación”, con información, con difusión, con todos los datos y elementos para que la ciudadanía participe de una manera activa. Gran parte de proceso fue meramente informativo (la información es una etapa inicial de la Participación Ciudadana, que debe subir escalones hasta la autogestión de la ciudadanía).

Bajo estas consideraciones, las prácticas de Participación Ciudadana previstas para la elaboración del PDOT fueron sesgadas e insuficientes, y requieren de ajustes metodológicos para lograr una participación ciudadana efectiva y pertinente, por las siguientes razones:

- **La Participación Ciudadana en el proceso de formulación del PDOT estuvo institucionalizada.** La Participación debe ser independiente, una noción errónea de la ella es que sea construida desde el Estado, desde la organización política, convirtiéndose en una fórmula de coaptación, siendo lo más peligroso de la noción misma de participación. La reglamentación de la Participación Ciudadana no ha revitalizado y mejorado las dinámicas de funcionamiento de la misma en el desarrollo de los planes, porque han sido instrumentos de obligado cumplimiento, sin un verdadero análisis previo que denote efectividad.
- **Los PDOT de los diferentes niveles de gobiernos tienen que sostenerse en procesos participativos legales y legítimamente reconocidos,** que posibiliten la aplicabilidad de los instrumentos de planificación, de lo contrario el Plan solo será un documento técnico, alejado de la realidad y de la gente. No hay fórmulas únicas para la Participación Ciudadana, cada aplicación requiere de un tratamiento particular a partir de las características de la población, necesidades y aspiraciones del territorio donde se desarrolle el proceso. No es una formalidad, si bien se desarrolla en cumplimiento de un mandato legal, debe considerar la necesidad real (sentida) para desarrollar un proceso que canalice los aportes de la población, de lo contrario se justifica el cumplimiento de la norma pero no se logra una ciudadanía activa que busque soluciones integrales al desarrollo territorial. La ciudadanía debe participar de forma activa, permanente y efectiva en todas las etapas del PDOT, desde el inicio hasta el final.
- **Debilidades de orden técnico y político en la construcción de una metodología para el proceso participativo del PDOT,** evidenciadas en la poca comprensión y claridad del significado de la Participación Ciudadana en los procesos de planificación, en autoridades, técnicos y ciudadanía organizada y no organizada. Por un lado, los tiempos de las comunidades son de “largo recorrido”, mientras que los de los políticos gobernantes y de los técnicos suelen ser de “corto plazo”, más vinculados a las legislaturas o proyectos.
- **Discrepancias metodológicas de la planificación participativa para el desarrollo territorial:** Cada proceso participativo tiene que diseñarse a partir de las dinámicas locales, las metodologías y estrategias existentes (están normadas y reguladas por la legislación) pero

no son las más adecuadas para nuestra realidad. Siendo necesario un análisis de aquellas más afines y sobre estas adecuarlas para obtener propuesta incluyentes, efectivas, continuas y reales.

- **Escaso involucramiento de los(as) técnico(as) de la Corporación Municipal en la formulación del Plan:** El conocimiento e información del proceso permaneció en los gerentes de las empresas municipales, directores y jefes departamentales, los técnicos internamente desconocían los procesos y las decisiones que se tomaban para el Plan. La Corporación Municipal hizo únicamente una campaña comunicacional externa hacia la ciudadanía y se olvidó que dentro de la Corporación había ciudadanos empleados que debían participar en la construcción del Plan.
- **Débil voluntad política e involucramiento de la administración y del Consejo Cantonal en la formulación del Plan,** debido a las discrepancias políticas que influyeron en la construcción del Plan. Se evidenció una actitud clientelar y débiles procesos de formación ciudadana, que es anterior a todo proceso de planificación, porque la gente fue en calidad de cliente y no en calidad de actor o de sujeto político, la gente pensó en el modelo tradicional del Estado que da cosas.
- **La experiencia de vinculación de la academia con la ciudadanía es reciente,** los estudiantes desarrollan sus conocimientos con una limitada comprensión del entorno social, cultural, psicológico de la gente. Es justamente este vínculo, el que va desarrollando, las sensibilidades sociales, humanas, políticas, necesarias para todo profesional. Sin duda, la academia tiene incidencia en la formación de ciudadanos(as) profesionales, que aporten a la construcción social de los territorios, desarrollen su compromiso social y se ejerza la profesión desde esas experiencias, bajo una comprensión integral.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Barrera, Augusto y Unda, Mario. (1998). *Participación y Sociedad en el Ecuador, en Participación, Descentralización y Gestión Municipal*, Quito: Centro de Investigaciones.
- Boaventura de Souza. (2003). *Repensar la política y democratizar la democracia*. Revista Foro Nacional por Colombia. Nro. 48.
- Bordiu, Pierre. (1993). *La lógica de los campos, entrevista a Pierre Bourdieu*. Revista Zona Erógena. Nro. 16.
- Cunill Grau, Nuria. (2010). *El Control Social en América Latina*. Fondo de Control Social Ciudadano al cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencias de Control social en Bogotá, Colombia.
- Echavarría Ramírez, María Clara. (2001). *Alcances y limitaciones de los procesos de participación en la Planeación del ordenamiento Territorial*, Medellín, Colombia.
- Eusko, Jauriaritz & Gobierno Vasco. (2008). *Participación Ciudadana. Guía Didáctica*, Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Fundación Kaleidos, Red.(2008). *Equipamientos Municipales de proximidad. Metodologías para la participación ciudadana*, España: Ediciones TREA, S.L.
- Gobierno de Chile; Ministerio del Interior; SUBDERE. (2010). *Manual Guía para la Participación Ciudadana en la Elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, Serie de Manuales de Participación Ciudadana*, Santiago de Chile: División de Políticas y Estudios.
- Ilustre Municipalidad de Cuenca y Universidad del Azuay. (2011). *Formulación Del Plan De Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca*.
- Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. (2005). *Guía para la detección de Buenas Prácticas en procesos participativos*, España.
- Marín, Antonio Lucas y García Cabrera, Ángela. (2001). *Formación para la participación ciudadana. Las Organizaciones en el siglo XXI*, Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial LUMEN HYMANITAS.
- Montanés Serrano, Manuel. (2008). *El cuadro semiótico y las posesiones complejas de la participación*. Recuperado de <http://www.redcimas.org>
- Montanés Serrano, Manuel. (2009). *Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa*, Barcelona, España: Editorial UOC.
- Observatorio Internacional de Democracias Participativa. (2007). *Observando las Democracias Participativas Locales*. Barcelona, España: Programa Urbal de la Comisión Europea para la Cooperación entre Europa y América Latina.
- Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible –CIMAS-. (2006). *La pedagogía de la decisión. Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las democracias participativas. Construyendo ciudadanía /10*. Sevilla, España.
- Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible -CIMAS- y Ministerio de Sanidad y Política Social. (2009). *Metodologías participativas. Manual*. Madrid, España.
- Ortiz Crespo, Santiago. (2004). *Cotacachi una apuesta por la democracia participativa*. Quito, Ecuador.
- Pagani, María Laura. (2011). *Desafíos, alcances y limitaciones de la participación ciudadana. Estudios en tres municipios en la provincia de Buenos Aires Argentina*. Editorial Académica Española.
- Paño, Pablo; Olivari, Lucrecia; Ganzua, Ernesto. *La democracia en Acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública. Metodologías participativas y presupuestos participativos*. Antígona Procesos Participativos.
- Pauta Calle, Fernando. (2011). *Ordenación Territorial y urbana. Un camino para su aplicación en Ecuador*.
- Pintado Sánchez, Fernando. (2000). *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona, España: Ediciones del Serbal.

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

Sánchez Alonso, Manuel. *La Participación, metodología y práctica*. España, Editorial Popular S.A.

Sistema de Asesoría Capacitación para el desarrollo local –SACDEL-. (2001). *La planificación territorial participativa en el ámbito local*. El Salvador.

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

SIGLAS

- CRE:** Constitución de la República del Ecuador
COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización
COPFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado
SNDPP: Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SPC: Sistema de Participación Ciudadana
LOPC: Ley Orgánica de Participación Ciudadana
PEC: Plan Estratégico de Cuenca
PNBV: Plan Nacional del Buen Vivir
CNP: Consejo Nacional de Planificación
POA: Plan Operativo Anual

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ La construcción de una ciudadanía activa e inclusiva, parte de un proceso de empoderamiento ciudadano que incide en los aspectos individuales y colectivos. El empoderamiento nos referencia a la adquisición de poder y autonomía, entonces decimos que se da un proceso de empoderamiento cuando la ciudadanía aumenta su capacidad de participación ciudadana directa y se produce crecimiento en la reflexión y pensamiento crítico, de auto organización, capacidad de decisión, y por tanto de elegir y de actuar, sea de forma individual como colectiva.

² Hoy existe un nuevo jurídico que plantea nuevos desafíos a los gobiernos locales, para avanzar en políticas activas de transformación institucional y en la generación de cambios en las formas de relacionamiento con la sociedad en donde los ciudadanos dejan de ser simples observadores para convertirse en protagonistas de la gestión pública, en ciudadanos plenos, activos, reflexivos, críticos y exigentes.

³ Gobernar para los ciudadanos significa percibirlos como receptores pasivos, esta categoría de ciudadanos emite su voto en las elecciones y deja su voluntad en manos de los políticos (democracia representativa).

⁴ La Participación Ciudadana en el ámbito público deriva de una contradicción, se plantea un Poder dado por el Estado, gobierno, administración pública y un no poder (ciudadanos) que quiere participar, “tomar parte” o ejercer algún aspecto de ese poder, ya sea mediante la información, el control, la consulta entre otros.

⁵ Esta nueva política permite a los ciudadanos adquirir ciertos poderes: entre el poder de las administraciones públicas (políticos, administrativos y técnicos) y el poder de los ciudadanos.

⁶ Éstos aún con sus dificultades, ofrecen ventajas pues abren espacios de participación a aquellas personas que no lo pueden hacer de otra manera y son también espacios de encuentro.

⁷ CIMAS (2009) Metodologías participativas – Manual. Madrid: CIMAS.

⁸ Indicador útil para procesos cerrados (el número de participantes es restringido y estos son seleccionados). En estos procesos los participantes pueden ser organizados, no organizados o una combinación de ambos tipos; así, como también para mostrar el grado en que los participantes seleccionados participan efectivamente del proceso.

⁹ Por ejemplo, tomamos tres colectivos (mujeres, jóvenes e inmigrantes) y agregamos su presencia o ausencia en el proceso.

¹⁰ Las garantías de que los representantes son portadores de un discurso colectivo vienen dadas por tres tipos de

- elementos: los relativos al proceso, los relativos a la organización y los relativos a las personas que ejercen de representantes.
- ¹¹ Este indicador es aplicable sólo cuando las organizaciones han desarrollado un debate interno en relación al proceso.
- ¹² Se consideran los espacios (comités de seguimiento, organizaciones territoriales/vecinales, redes ciudadanas, foros entre otros) y, mecanismos (comités de seguimiento, organizaciones territoriales/vecinales, redes ciudadanas, foros entre otros), establecidos en el marco legal vigente así como los que son parte de la dinámica propia de cada territorio.
- ¹³ Las metodologías, a veces tienden a considerarse un cúmulo de recetas y cuando una no funciona, cambiamos a otra y otra. Pero con una clara distinción, de construir aquella metodología que sea más útil para lo que se está haciendo, sin perder de vista los principios de la participación en cada fase del proceso.
- ¹⁴ Funciones del Estado: 1. Función Ejecutiva 2. Función Legislativa 3. Función Judicial 4. Función Electoral, y 5. Función de Transparencia y Control Social.
- ¹⁵ Un proceso participativo tiene que ver con la acción y con la toma de decisiones conjunta, donde la reflexión y construcción colectiva en torno a temáticas comunes o compartidas permite el fortalecimiento del tejido social, mejorar las condiciones de vida y transformar las relaciones estructurales.
- ¹⁶ **Corporación Municipal:** comprende las direcciones y empresas municipales.
- ¹⁷ La transversalidad se trabaja en procesos, no existen recetas porque la transversalidad ideal está sujeta a las especificidades y casuística de cada contexto. En cualquier caso, la transversalidad requiere de tiempo, formación personal específico dedicada a trabajar en ello y ante todo voluntad política y técnica para impulsar y desarrollar el cambio organizativo, sin que ello suponga organizarse dos veces sino organizarse mejor para atender las dinámicas y necesidades reales de cada organización. La transversalidad distingue los distintos grados o intensidades: información, coordinación y planificación conjunta.
- ¹⁸ Se precisa señalar que el proceso participativo no concluye con la difusión del documento del plan, se extiende al seguimiento, evaluación, control de las políticas públicas, y a la gestión de los programas y proyectos.
- ¹⁹ La lectura es la primera parte de la labor de análisis y no sólo puede ser una lectura temática, sino también se requiere una lectura de fondo (identificar lenguajes ocultos) y una relacional.
- ²⁰ *Análisis situacional*, situación actual y pasada del subsistema territorial, así como también la estructura de los actores implicados.
- ²¹ *Análisis relacional*, estructura los componentes del sistema territorial donde se visualiza la dinámica a prospectar.
- ²² Desde la sociopraxis, la idea-fuerza es un eje vertebrador claro para poder construir el plan. Engloba lo que se conoce como visión-misión, tratándose de una idea que nace de la implicación y la reflexión colectiva, del trabajo conjunto en los diferentes talleres que se hacen durante el proceso y se da en un momento de madurez, cuando todo ese trabajo colectivo ha reforzado los vínculos de confianza y la gente se ha empoderado, haciendo suyo el plan.
- ²³ **Conjuntos de Acción:** agrupación de varias redes, grupos, sectores que tienen o construyen buena sintonía en un proceso, normalmente en torno a un acción conjunta, y cuyas estrategias pueden hacerse compatibles (Martín, P. & Villasante, T., 2009).
- ²⁴ Nótese que en la fase de diagnóstico colectivo, se formó mesas alrededor de los nudos críticos para trabajar en las propuestas incluyendo a actores de todos los sectores dando pie a una organización operativa, es decir, para la acción.
- ²⁵ La sistematización y documentación de las incidencias de lo realizado, es una forma no solo de revisar lo que ha pasado y lo que se ha tenido que rectificar, sino de aprender y de mostrar a otros procesos las enseñanzas que se puede sacar.
- ²⁶ Referidas a las que surgieron con las devoluciones en torno a los nudos críticos identificados.

ANEXO 1

CRITERIOS PARA DETECTAR BUENAS PRÁCTICAS EN UN PROCESO PARTICIPATIVO				
Criterios	Aspectos	Calificación de criterios		
		Alta (3)	Media (2)	Baja (1)
Criterios de innovación: introducción o mejora de elementos en un sistema mediante actuaciones realizadas con el objetivo de perfeccionar su funcionamiento interno y su relación con el entorno, y con un impacto visible en el resultado de dichas actuaciones.	Temática	Temas de especial interés que no se han abordado antes	Temas habituales pero tratados de forma especial.	Temas habituales
	Población	Sectores de la población que habitualmente no participan	Se profundiza en los niveles de participación	Se trabaja con los de siempre
	Territorio	Territorios segregados o con pocos antecedentes participativos	Se profundiza la participación en determinados territorios	Se trabaja en espacios con historia participativa
Criterios de Transferibilidad: capacidad de una experiencia para permitir la repetición de sus elementos en un contexto distinto al de su creación, con elevadas probabilidades de éxito.	Diagnosis Participativa	Externo Participación Ciudadana con Indicadores. Acceso abierto a Internet.	Interno. Elaborado por técnicos. Con Indicadores. Acceso con limitaciones	Valoraciones Subjetivas recogidas con informes. Cerradas
	Otros documentos	Base de datos, memoria, proyecto, Estudios e Informes. Acceso abierto a Internet	Proyecto Estudios e informes. Acceso con limitaciones	Proyectos o documentos poco sistematizados. Cerrados
Criterios de Factibilidad: atributo por el que una iniciativa tendrá posibilidades de éxito en su implementación debido a que en su diseño se ha considerado el contexto económico, técnico, organizacional y socio-político en el cual se ha de llevar a cabo.	Personal	Especializado en participación y con dedicación alta. Contratados y voluntarios	Funcionarios de la administración a tiempo parcial	No hay personal especializado
	Materiales	Recursos económicos propios y aportes externos	Recursos económicos de los presupuestos generales	No se prevén recursos específicos
	Logístico	Instalaciones y equipamientos adecuados	Instalaciones y equipamientos compartidos	No se prevén
Criterios de Impacto Positivo: consecución de los objetivos establecidos; esta consecución implica la existencia de un impacto, de un cambio observable y positivamente valorado en el ámbito sobre el cual se ha centrado la actuación llevada a cabo.	Resultados	Propuestas, acciones o decisiones que se han materializado.	Propuestas que se materializan más adelante	No se advierten resultados visibles
	Cultura Participativa	Percepciones y valores más participativos de la población.	Se destacan cambios pero no se fundamentan	No existe información sobre impactos
	Mejora en las relaciones Sociales	Relaciones más intensas e incorporación de nuevos actores	Se mantienen los mismos actores y tipos de relaciones.	No hay información
Criterios de Planificación: establecimiento de un conjunto de pasos ordenados racionalmente y relacionados entre sí para conseguir los resultados deseados en un ámbito de intervención del GAD local	Sistematicidad	Se prevén todas las fases del proceso	Previsiones generales de un proceso	Improvisación
	Fundamentación	Estudios previos con criterios fundamentados	Informes subjetivos	Sin estudios
	Participación	Diferentes actores	Diferentes técnicos municipales	Sin participación
Criterios de Liderazgo: capacidad de los promotores de una iniciativa para desarrollarla según los objetivos previstos mediante el fomento de la participación, la cohesión y la motivación de los actores implicados.	Consenso	Acepción política, social y técnica	Discrepancias en el nivel político técnico	Discrepancias a nivel técnico o social (además de las políticas).
	Implicación de autoridades políticas	Compromiso personal y apoyo explícito	Compromiso institucional	Sin apoyo político
Criterios de Responsabilidades: los participantes conocen la lógica del proceso y sus limitaciones. Los ciudadanos participan en la elaboración de las reglas de juego y asumen compromisos para alcanzar determinados resultados.	Reglas de juego	Documentos accesibles que expresan el qué, el cómo, el quiénes y los resultados esperados de un proceso.	Pautas generales y poco	No existen reglas de juego
Criterios del Sistema de Evaluación: fiscalización de las medidas llevadas a cabo y el control de los efectos producidos en relación a los objetivos previstos, para establecer medidas correctoras.	Fundamentación	Criterios contrastados	Criterios subjetivos	Sin criterios
	Participación	En todas las etapas	En alguna etapa	Sin participación
	Intervención terceros	Actores vinculados y desvinculados al proceso	Actores vinculados al proceso	Interna
Criterios de Implicación de la ciudadanía: los actores públicos o privados, individuales o colectivos, pueden participar en diferentes momentos y deben asumir un rol activo en el proceso participativo. El pluralismo es una dimensión que fortalece la deliberación incluyendo no sólo a los actores organizados sino también a los ciudadanos individuales.	Pluralismo	Diversidad de actores (organizados o no)	Diversos actores organizados	Pocos actores o sin información.
	Representación	Principales organizaciones sociales. Presencia de jóvenes, mujeres, ciudadanos individuales.	Principales Organizaciones sociales	Participan los mismos de siempre o sin información
	Extensión	Alta en relación al conjunto de la población	Grupos reducidos	Escasa o sin información
	Apertura	Abierta a todos los interesados	Restringida a determinados grupos	La incorporación de actores es arbitraria
Criterio de Reconocimiento entre pares: fiscalización de las medidas llevadas a cabo y el control de los efectos producidos por dichas actuaciones en relación a los objetivos previstos, para observar las desviaciones y redefinir los objetivos y las medidas.	Presentaciones publicaciones	En congresos o encuentros de especialistas / o público interesado	En encuentros internos	Sin presentaciones
	Reconocimientos	Premio o distinción de terceros	Reconocimientos internos	Sin reconocimientos
	Publicaciones	En diarios, revistas especializadas	Publicaciones propias	Sin publicaciones

Anexo No.1: Criterios para detectar buenas prácticas en un proceso participativo

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



ISBN: 978-9978-14-339-1



9 789978 143391