



## **Universidad de Cuenca**

Facultad de Arquitectura

Maestría en Planificación Urbana

**Enfoque de la Participación Ciudadana en la Aprobación del Plan**

**Urbanístico Complementario: Estudio de Caso de Racar, Cuenca, Ecuador**


Trabajo de titulación previo a la obtención del  
título de Magíster en Planificación Urbana  
mención Gestión Urbana

**Autor:**

Remigio Desiderio Sarmiento Narváez

**Director:**

Ana Cecilia Salazar Vintimilla

ORCID:  0000-0003-1635-4762

**Cuenca, Ecuador**

2024-11-19



**Enfoque de la participación Ciudadana en la Aprobación del Plan Urbanístico Complementario: Estudio de caso de Racar, Cuenca-Ecuador**

**Universidad de Cuenca  
Facultad de Arquitectura**

**Autor:**

**Remigio Sarmiento Narváez**

[remyalisarmiento@yahoo.com](mailto:remyalisarmiento@yahoo.com)

**Directora:**

**Ana Cecilia Salazar Vintimilla**

**Cuenca-Ecuador  
2024**

## Resumen

La participación ciudadana en los planes urbanísticos en el Estado ecuatoriano es crucial para promover el progreso económico y el bienestar social en el ámbito local, en las regiones y en el país nacional. Este estudio busca enriquecer la comprensión de la participación ciudadana en el GAD-Municipio de Cuenca. La presente investigación analiza el proceso mediante el cual se aprobaron los planes complementarios de actuación urbanística en la zona de Racar, Cuenca, Ecuador. El estudio es de carácter cualitativo y alcance descriptivo, examina las formas de intervención e interacción tanto de los funcionarios municipales y la comunidad. Los resultados indican que no se aplicó un único enfoque en la aprobación del Plan de Actuación Urbanística (PAU) de Racar; en cambio, se aplicaron conjuntamente tres enfoques: el enfoque informativo, el enfoque pluralista y el enfoque consultivo, con predominio del enfoque informativo. Se utilizaron diversos métodos para incentivar la participación de la ciudadanía, entre los cuales destacan los talleres de trabajo y las reuniones comunitarias; sin embargo, también, se encontraron diferencias de criterios y falta de claridad conceptual sobre los mecanismos que se emplean para impulsar la participación de todos los ciudadanos del sector. Se podría afirmar que su calidad es baja pues se reduce a una práctica informativa, lo que genera descontento y frustración en los ciudadanos. Por otra parte, se identificaron una serie de barreras técnicas, procedimentales, comunicacionales que afectaron la participación ciudadana.

*Palabras clave del autor: gobiernos locales, democracia participativa, planificación urbana*



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

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

## Abstract

Citizen participation in urban plans in Ecuador is crucial to promote economic development and local, regional and national social well-being. This study aims to improve the understanding of citizen participation in the GAD-Municipality of Cuenca. This research analyzes the approval process of complementary urban action plans in the Racar region, Cuenca, Ecuador. This is a qualitative and descriptive study. It examines the forms of intervention and interaction of both municipal officials and community. The results indicate that a single approach of citizen participation was not applied in the approval of the Racar Urban Action Plan; Instead, three approaches were found: informational approach, pluralistic approach, and consultative approach, but the informational approach predominated. Various methods were used to promote citizen participation, including workshops and community meetings. However, differences in criteria and lack of conceptual precision concerning the mechanisms of citizen participation were also found. Findings permit conclude that the quality of citizen participation is low since it is reduced to an informative practice, which generates discontent and frustration among citizens. On the other hand, a series of technical, procedural, communication, and administrative barriers that affected citizen participation were identified.

*Author's keywords: local governments, participatory democracy, urban planning*



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

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

## Índice de contenido

Introducción.....	9	a) Análisis de documentos oficiales .....	24
Caracterización del caso de estudio: sector Racar .....	9	b) Entrevistas semiestructuradas .....	24
Identificación del problema.....	9	c) Grupos focales .....	24
Justificación .....	10	Variables de estudio .....	25
Objetivos.....	10	Procedimientos de análisis de los datos .....	26
Objetivo general.....	10	Mecanismos utilizados en el proceso.....	26
Objetivos específicos .....	11	Análisis de los resultados y discusión.....	29
Preguntas de investigación .....	11	Características de la participación ciudadana .....	29
Pregunta general .....	11	Enfoque de participación ciudadana predominante .....	30
Preguntas específicas.....	11	Instancias de participación ciudadana en el proceso .....	34
Marco teórico .....	13	Difusión de convocatorias comunicacionales.....	34
Planificación urbana .....	13	Impacto de la participación comunitaria en la comunidad.....	35
Participación ciudadana .....	14	Barreras para la participación ciudadana .....	35
Tipos de participación ciudadana.....	16	Propuestas para mejorar la participación comunitaria .....	36
Enfoques de participación ciudadana .....	16	Conclusiones y recomendaciones .....	38
Participación ciudadana en la planificación urbana .....	17	Conclusiones .....	38
Legislación local municipal de Cuenca sobre participación ciudadano en el marco de la planificación urbana.....	19	Limitaciones.....	40
Antecedente. Propósito del plan actuación de Urbanístico Racar .....	19	Recomendaciones para la práctica .....	41
Metodología .....	22	Recomendaciones para la investigación .....	42
Participantes de la investigación .....	22		
<b>Grupo 1:</b> Técnicos Especialistas de la GAD-Municipal de Cuenca..	22		
<b>Grupo 2:</b> Dirigentes Barriales del Sector Racar .....	23		
Técnicas e instrumentos de recolección de información .....	24		

## Índice de Figuras

Figura 1 Tipos de participación ciudadana .....	16
Figura 2 Imagen satelital de la distribución política del sector Racar .....	23
Figura 3 Socialización. recorrido de calles .....	32
Figura 4 Reunión informal entre dirigentes, técnicos y comunidad .....	32
Figura 5 Socialización. Iglesia de Racar.....	33
Figura 6 Reunión en la casa comunal.....	33

## Índice de Tablas

Tabla 1 Descripción de la Muestra .....	23
---	----

## Agradecimientos

Expreso mi agradecimiento a la Maestría en Planificación Urbana-Mención en Gestión Urbana, de mi Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Cuenca, de por la oportunidad de formar parte de su institución. Destaco la calidad académica, la dedicación de los profesores y el valioso conocimiento adquirido en Gestión Urbana que ha enriquecido mis habilidades.

Reconozco el apoyo absoluto de mi directora, profesores, compañeros y personal de la Facultad en mi desarrollo académico y profesional.

## Dedicatoria

A mi amada esposa María,

Gracias por estar a mi lado en cada paso de este largo camino. Tu amor incondicional y apoyo inquebrantable me han dado la fuerza para perseverar. Eres el pilar que sostiene nuestra familia y el ancla que me mantiene firme en los momentos más difíciles.

A mis hijos: Isaac, Daniel, Lorena y Ali

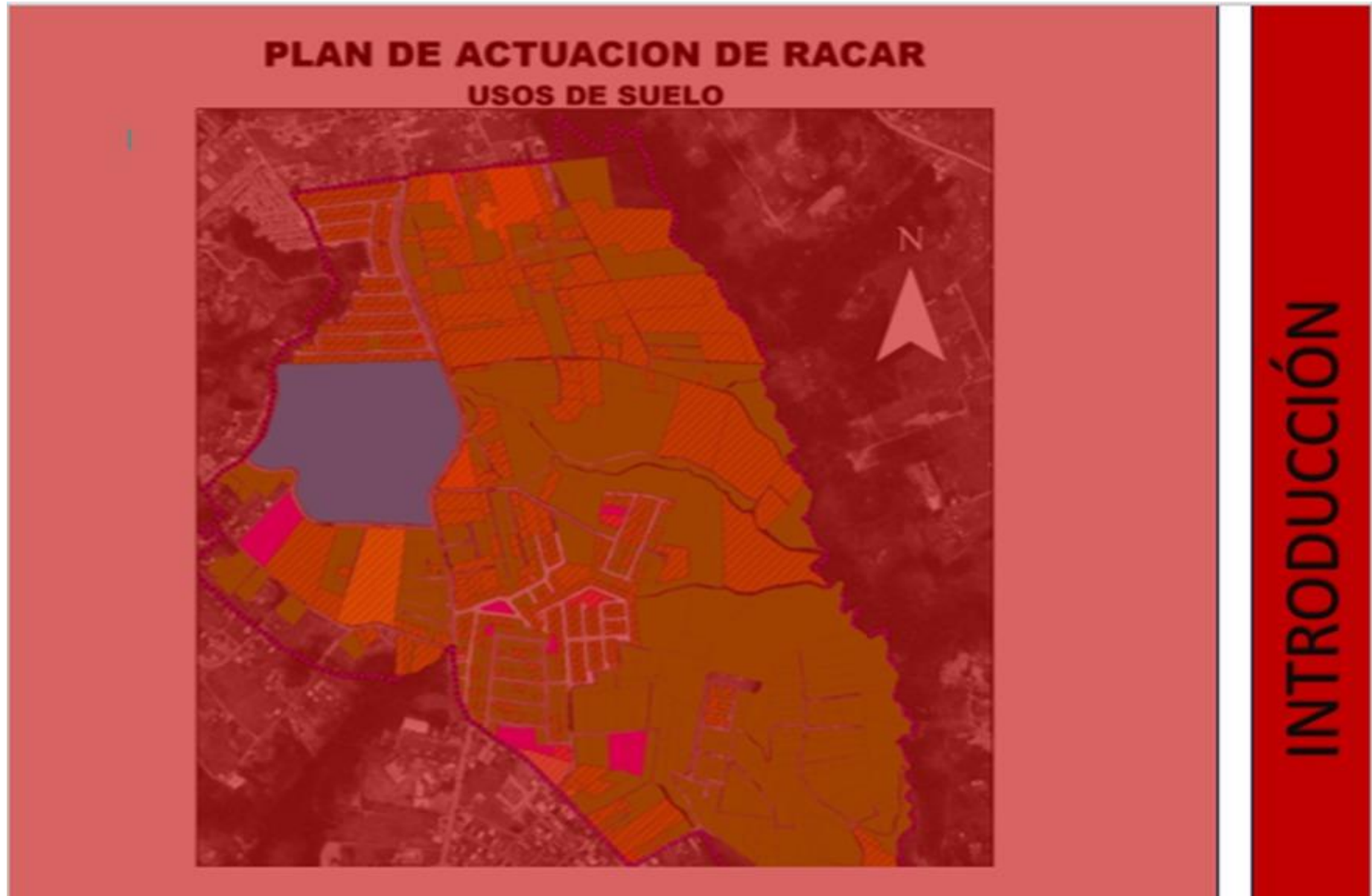
Ustedes son la luz que ilumina mi vida y la inspiración detrás de cada uno de mis logros. Cada sonrisa, cada abrazo y cada momento compartido juntos me recuerdan por qué lucho y me esfuerzo cada día.

Y a ti Ali, mi pequeño guerrero,

Tus ojos brillantes y tu espíritu indomable me enseñan el verdadero significado del coraje y la resiliencia. Aunque enfrentes una batalla difícil, sé que tu fuerza interior te llevará a la victoria. Eres mi héroe y mi mayor orgullo.

Esta tesis es un tributo a ustedes, mi familia amada, sea un reflejo de mi amor y gratitud por tenerlos en mi vida. Juntos, superaremos cualquier obstáculo y celebraremos cada victoria, porque somos una familia inquebrantable...







## Introducción

La Nueva Agenda Urbana impulsada en el año 2016 en la conferencia Hábitat III, enfatiza los principios del desarrollo urbano sostenible. En donde recalca que la preponderancia de la participación ciudadana en los asuntos vinculados con la planificación urbana es crucial para una gobernanza eficaz y un desarrollo sostenible. La democracia sustentada en principios es fundamental en la reconstrucción institucional, la planificación y articulación de políticas públicas, para garantizarles unas mejores condiciones de los habitantes de Ecuador, según el Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025 (ONU, 2016).

El presente estudio persigue analizar el enfoque de la participación ciudadana que se empleó en la aprobación del Plan Urbanístico Complementario: de estudio del sector de Racar ubicado en la ciudad de Cuenca - Ecuador. La participación de la ciudadanía es un componente esencial en los procesos de planificación urbana institucional, ya que permite la inclusión de los diversos individuos y grupos sociales con voz y voto para tomar decisiones. En este caso, se busca comprender cómo se ha conducido dicho proceso llevado a cabo por el GAD-Municipal de Cuenca en el entorno específico del sector Racar.

## Caracterización del caso de estudio: sector Racar

El área del Plan de Actuación de Urbanística (PAU) de Racar abarca 142,47 ha, a las cuales se incorporan 62,57 Ha, ambas constituyen el área de expansión urbana. Según el plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Cuenca, se encuentra localizada en la región sur interandina del Ecuador. Racar cuenta con una población 2685 habitantes con base en los datos del censo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) correspondientes al año 2010., Ocupa la parte oeste del cantón Cuenca, provincia del Azuay, a 5 minutos en vehículo del centro histórico, a una distancia de 1,5 km de la ciudad de Cuenca. Esta área se caracteriza por ser una zona residencial diversa, donde conviven tanto viviendas unifamiliares como multifamiliares (Quezada, 2015).

Esta mezcla de tipos de vivienda ofrece una amplia gama de opciones a los residentes, lo que contribuye a la diversidad y la inclusión en la comunidad. Además de las viviendas, Racar cuenta con una infraestructura vial en buenas condiciones y acceso amplio a los servicios públicos básicos, como electricidad, agua potable por tuberías y alcantarillado. Se encuentra ubicada cerca de áreas comerciales y recreativas, condición que brinda a sus residentes fácil acceso a las oficinas públicas y comercios sin tener que desplazarse largas distancias, en el marco de una ciudad media como Cuenca (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2023).

## Identificación del problema

A pesar de la importancia crucial de la participación de todos los ciudadanos en la elaboración de la planificación urbana, los factores que influyen en este proceso, especialmente en la elaboración de los planes de urbanismo aprobados por el GAD-Municipal de Cuenca, no han sido suficientemente estudiados para conocer su influencia. Este vacío incide en las dinámicas e intereses de los diferentes actores sociales en los diversos barrios de la ciudad.

La problemática principal radica en el déficit de participación al momento de la toma las decisiones concernientes a la resolución de la problemática de la cotidianidad que incide negativamente en la población en cada uno de los territorios. Esta situación surge de la dificultad de establecer una estrategia efectiva para definir los consensos y acuerdos que la gente demanda y el gobierno local implementa. En esta línea, se considera que existe una debilidad acerca de cómo aportar a la construcción una cultura ciudadana participativa que aporte a la elaboración de un plan urbano efectivo en concordancia con los requerimientos e inquietudes reales de la población. Todo esto, genera inseguridad sobre si la voz de los ciudadanos ha sido adecuadamente incorporada en las decisiones que afectan directamente a la población. Además, la transparencia y legitimidad de estos procesos pueden estar comprometidas si la participación ciudadana no se ha llevado a cabo efectivamente.

Por ello, en esta investigación, se formula como objeto de estudio la vinculación entre la participación ciudadana y el Plan de Actuación Urbanística (PAU) de Racar. Concretamente, estudia el tipo de enfoque de la participación de la ciudadanía que se aplicó en el proceso seguido para aprobar el PAU de Racar.

## Justificación

Esta investigación se justifica en virtud de las siguientes razones:

En primer lugar, se justifica desde el punto de vista legal. La Constitución Política del Ecuador del 2008 garantiza, en el articulado 61, 95 y 102, el derecho a la participación ciudadana en asuntos públicos. Les da a los ciudadanos, en un rango constitucional, un rol participativo en los procesos conducentes a tomar decisiones y controlar las instituciones estatales, fomentando así la construcción del poder ciudadano de forma continua y protagónica (Asamblea Nacional, 2008).

Adicionalmente, en el año 2016 fue aprobada la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Uso y Gestión de Suelo en el Ecuador (Asamblea Nacional, 2016). Esta Ley aprueba, en su artículo 10, la aclaración de los planes de utilización y gestión del suelo, mediante proyectos, planes y programas complementarios sectoriales, parciales, que, diseñados y aprobados por los gobiernos locales y regionales, que se encuentren en línea con la planificación territorial nacional.

En segundo lugar, este trabajo de investigación se justifica por su pertinencia social. La literatura existente resalta el papel crucial de la participación de toda la ciudadanía en el diseño, desarrollo, implementación y evaluación de los planes urbanísticos y en la gestión gubernamental en general. Hace énfasis en su relevancia para lograr una gobernanza efectiva y una toma de decisiones inclusiva y transparente. El Concejo Cantonal de la ciudad de Cuenca analiza los planes urbanísticos complementarios de todas las regiones y comunidades que componen la ciudad de Cuenca.

En tercer lugar, este estudio se justifica desde el punto de vista investigativo. La literatura sugiere que hay un vacío en la investigación

sobre la participación ciudadana en el PAU de Racar. Por lo tanto, para compensar la ausencia de estudios en el área, resulta fundamental llevar a cabo esta investigación para contribuir con determinar cuáles son factores que favorecen o entorpecen, por un lado, la participación de la ciudadanía y, por el otro, el éxito del PAU de Racar. También, ayudará a establecer criterios claros y efectivos para incorporar la participación de la ciudadanía de Racar en los planes complementarios de urbanismo y determinar el nivel de participación de la población en estos procesos.

Finalmente, este proyecto se justifica desde el punto de vista administrativo. Esta investigación promueve la contraloría social. El Concejo Cantonal de la ciudad de Cuenca se encarga de los planes urbanísticos complementarios de todos los sectores de la ciudad de Cuenca, incluido, por su puesto, sector de Racar. Por lo tanto, esta investigación promueve la participación ciudadana en la evaluación de todo el proceso relacionado con el PAU de Racar. Este proyecto lo justifica sus implicaciones y aplicaciones programáticas y administrativas. Los resultados obtenidos servirán como base para mejorar futuras intervenciones en la planificación territorial de Cuenca y diseñar normas y políticas de interés público que promuevan y regulen la participación ciudadana en las decisiones urbanísticas, para darle cumplimiento a la Ley de Uso y Gestión de Suelo (LOTUGS) y la Constitución Nacional del Ecuador (CNE).

## Objetivos

### Objetivo general

Identificar el tipo de enfoque de la participación ciudadana aplicado en la aprobación del PAUR, por parte del GAD del Municipio de Cuenca.

Para alcanzar este objetivo general, es necesario lograr los objetivos específicos que se formulan a continuación.

## Objetivos específicos

1. Identificar las formas, momentos, y espacios de la participación de los ciudadanos en la aprobación del Plan de Actuación Urbanístico de Racar.
2. Determinar los mecanismos existentes que fomentaron la participación de la comunidad del Plan de Actualización Urbanística de Racar.

## Preguntas de investigación

### Pregunta general

¿Cuál es el tipo enfoque de participación de la ciudadanía en la aprobación del Plan Complementario Racar?

### Preguntas específicas

- ¿Qué formas, momentos y espacios se generaron en la aprobación del plan complementario de Racar?
- ¿Qué mecanismos de participación de los ciudadanos se implementaron en la aprobación del Plan Complementario Racar?



## Marco teórico

En este capítulo se expone el marco conceptual que sirve de basamento y fundamentación para entender la presente investigación y explicar sus resultados, aportando conceptos y teorías sobre el objeto de estudio. Se incluyen los siguientes subapartados en el orden que sigue: inicia con la participación ciudadana; posteriormente, se desarrolla el papel y la importancia de la participación de la comunidad en la planificación urbana, los tipos de participación ciudadana; seguidamente, se presenta la legislación local municipal de Cuenca sobre participación ciudadano en el marco de la planificación urbana; y termina con la descripción del plan actuación de urbanístico de Racar.

### Planificación urbana

La planificación urbana se entiende como un proceso que implica definir, analizar y evaluar las condiciones actuales de una ciudad para crear propuestas de diseño y proyectos que regulen el crecimiento urbano y ambiental de manera efectiva. Este proceso busca abordar las desigualdades entre el desarrollo económico, social y espacial de la ciudad, dentro de un marco temporal que requiere una programación, seguimiento y control precisos (Ossorio, 1974; Real Academia Española, 2006; Sánchez de Madariaga, 2004).

Además, como indica Roitman (2008), estas decisiones sobre la ubicación de estos elementos importantes forman parte de una programación más amplia, como la Estrategia Territorial del ámbito Nacional que implementa el gobierno. También, los planes de ordenación del territorial considerando los gobiernos de las provincias, los cantones y los municipios. Estos planes más amplios tienen en cuenta cómo afectarán a los pueblos y ciudades.

En este contexto, la LOPC instituye, en el Art. 64, la obligatoriedad de crear, en todos los niveles gubernamentales antes descritos, instancias administrativas que promuevan y garanticen la participación de la población

en la elaboración de programas, proyectos, políticas y planes (Asamblea Nacional, 2016).

Por otro lado, el art. 30 del Reglamento LOTUGS (Decreto Ejecutivo 680 de 2019) define los planes urbanísticos complementarios como un instrumento que permite aclarar la estructura del plan que regula el uso y la gestión del suelo.

Además, señala la importancia de considerar los planes urbanísticos para la aplicación y ejecución de los planes sectoriales, los cuales serán de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades Municipales locales y regionales Metropolitanas, como lo señala en el art. 31 del Reglamento mencionado.

También, se debe considerar elementos esenciales que deben estar presentes en los planes parciales uno de ellos es la incorporación de los mecanismos empleados para promover que la ciudadanía participe y para coordinar las iniciativas públicas y las privadas, en un todo de acuerdo con el literal f del art. 32 de la LOPC, en donde se alinea los PDOT con el Plan Nacional referido a la utilización y la gestión del suelo. Esto se hace para asegurar que el crecimiento planificado del área sea equitativo en la distribución de responsabilidades y beneficios (Asamblea Nacional, 2010).

La ciudad es el lugar donde vivimos y donde llevamos a cabo nuestras actividades diarias, proporcionando el entorno físico necesario para nuestras tareas cotidianas. La planificación urbana es como un gran propósito para hacer que las ciudades sean mejores y más amigables para todos. Ayuda a las personas a decidir juntas cómo construir, mejorar y cuidar de sus ciudades. También busca que las ciudades crezcan de manera ordenada y que todos puedan vivir mejor. Trabaja en equipo con otras ciudades para aprender y hacer cambios buenos que benefician a todos. La planificación no solo implica construir un mejor barrio, sino que también fomenta el intercambio de experiencias, habilidades, actitudes proactivas, promueve la cultura de trabajo en equipo y mejora la comunicación entre las personas involucradas (Forester, 1999; Healey, 1997).



## Participación ciudadana

La participación ciudadana se refiere al proceso en el cual las personas tienen la oportunidad de involucrarse activamente en la toma de decisiones y la gestión de asuntos públicos que afectan a su comunidad. (Cedillo Preciado & Rivadeneira Rodríguez, 2020). La participación ciudadana es un trabajo en conjunto con la gente de la comunidad y el gobierno para decidir en asuntos de interés público, en donde existe diferentes formas de participar en la creación de la nueva ley, votaciones electorales, consulta popular (Vázquez, 2008).

La definición de Arnstein (1969) de participación de los ciudadanos destaca la importancia del grado de influencia y control que los ciudadanos tienen en la toma de decisiones que afectan su vida, y enfatiza que la participación ciudadana debe ser un proceso activo y no solo un medio para la consulta o información (Pintado, 2000). Una participación adecuada y democrática contribuye con el desarrollo de programas, proyectos y políticas públicas y privadas (Oviedo y Abogabir, 2000). A veces, puede haber diferencias de opinión, pero es importante escuchar a todos para analizar y discutir los conflictos mediante la participación que realmente haga que la sociedad sea mejor para todos (Balboa, 2017).

Esta participación implica el ejercicio de derechos y deberes por parte de los ciudadanos, así como la colaboración estrecha con las autoridades y otros actores sociales en el diseño, desarrollo, implementación y evaluación de políticas, proyectos y programas de desarrollo urbano que contribuyan con el progreso sostenible de la sociedad y la generación de una mejor calidad de vida de todas las personas de la comunidad (Knight Soto & Delgado Knight, 2023; Hernández-Mendible, 2022).

La participación ciudadana no solo implica estar informados sobre los temas de interés público, sino también ser partícipes activos para tomar decisiones, involucrarse en todas las actividades que fomenten el diálogo, la inclusión y la representatividad (Guzmán-Barrón Sobrevilla y Brenes-García, 2020). Se destaca que la participación de la ciudadanía no se restringe únicamente al ámbito político, sino que también abarca otros

aspectos de la vida diaria, como la educación, la salud, el medio ambiente y la cultura. La participación de los ciudadanos trasciende la esfera política y se extiende a diversas esferas de la sociedad. (Narváez et al., 2022; Pimienta et al., 2021).

En las últimas dos décadas, en América Latina se ha dado mucha importancia a que las personas participen activamente en la sociedad, como una forma importante de fortalecer la democracia (Salazar, 2004). No se trata solo de estar relacionado con la democracia, sino de tener un papel principal en hacer que la democracia funcione bien (Font et al., 2000). Se habla de una democracia participativa, donde la libertad y la diversidad son muy importantes, junto con estrategias que promueven la transparencia en las decisiones públicas y la toma grupal de las decisiones (Arendt, 1997).

La discusión sobre cómo puede participar la ciudadanía se centra en cuatro aspectos: como un derecho, como algo que ayuda a modernizar, como algo que influye en las decisiones que se toman, y también se analiza cómo afecta a la gobernabilidad (Ziccardi et al., 2005). Algunas personas ven la participación como algo esencial para la democracia, ya que permite que la sociedad se organice y tome decisiones importantes juntos. El BID afirma que las decisiones y recursos que se utilizan al participar puede afectar el desarrollo de las poblaciones, ya que están motivados por un interés legítimo en influir en esos aspectos (BID, 2023).

En Ecuador, la participación de la ciudadanía ha adquirido un rol destacado, especialmente a partir de la aprobación, primero, de la Constitución Nacional del 2008 y, luego, del COOTAD. La LOPC del Ecuador, en su primer artículo, establece que el derecho a participar no es solo para aprobar las decisiones de otros, sino que es un proceso activo donde las personas, grupos y comunidades toman parte en las decisiones importantes, organizan y controlan sus propios asuntos, y aseguran que el gobierno y los servicios públicos sean transparentes y responsables.

Estos impulsos regulatorios han llevado a una institucionalización de la participación en distintos niveles, desde lo local hasta lo nacional, con la introducción de diversos mecanismos participativos que han ganado relevancia en la esfera política en las últimas décadas (Font et al., 2000).



El ejercicio del derecho a participar de las personas es fundamental en la política, pues puede ayudar a que las decisiones sean más justas y beneficien a todos. Por eso, es importante conocer cómo funciona la participación ciudadana y cómo podemos realizarla (Font et al., 2000).

La selección del enfoque de participación ciudadana que se adopte dependerá de la formación de los agentes involucrados y de su conocimiento del contexto social, los objetivos y las características específicas de la comunidad y del tema objeto de discusión. Entre los factores involucrados están:

- El nivel de formación académico formal de los involucrados sobre la participación de la ciudadanía y las estrategias y los mecanismos que son viables de acuerdo con la legislación vigente.
- El nivel de conocimientos de los mecanismos legales disponibles para promover la participación ciudadana.
- Nivel de interés y compromiso de los ciudadanos: si los ciudadanos están altamente informados y motivados, pueden ser factibles enfoques más directos y participativos.
- Complejidad de la cuestión: Las cuestiones simples o directas pueden prestarse a una participación consultiva o directa, mientras que las cuestiones complejas pueden requerir enfoques más deliberativos o participativos.
- Capacidad y recursos: La disponibilidad de recursos, como tiempo, financiación y experiencia, influirá en la elección del enfoque y modelo.
- Contexto cultural y político: las normas, los valores y las dinámicas de poder locales pueden dar forma a la eficacia de diferentes enfoques de participación

Por otro lado, la participación ciudadana está estrechamente relacionada con los modelos de democracia subyacentes al manejo de los asuntos públicos. En democracia, la participación ciudadana no puede considerarse

como un medio, sino que es un fin en sí mismo. Persigue mejorar los procesos relacionados con la gestión de las actividades, los proyectos, los programas y las políticas públicas y, además, redistribuir el poder empoderando a la ciudadanía para que incorpore en su vida cotidiana los mecanismos propios de democracia participativa y directa. Busca darles poder en la toma de decisiones, que sus opiniones sean vinculantes, como lo establece la LOPC. En este sentido, la participación ciudadana profundiza la democracia al ser una práctica de aprendizaje sobre la democracia, ciudadanía y el civismo (Canto Sáenz, 2017).

La participación de los ciudadanos está relacionada con el modelo de democracia (Canto Sáenz, 2017):

**Democracia representativa:** este modelo tradicional se basa en la participación de los representantes electos para tomar decisiones en nombre de los ciudadanos. Si bien las decisiones se basan en un sistema estructurado, puede limitar la participación ciudadana directa.

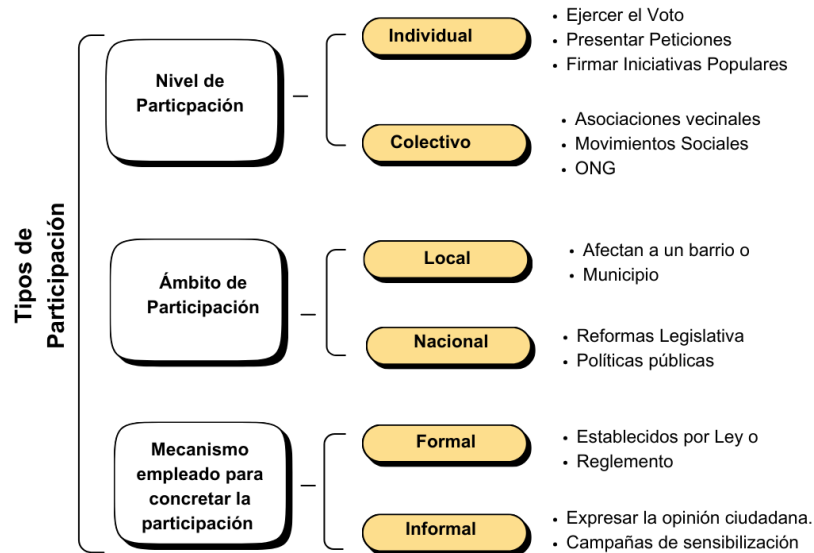
**Democracia directa:** Este modelo enfatiza la participación de los ciudadanos de manera directa en los procesos conducentes a tomar decisiones. Mecanismos como referendos, iniciativas permiten a los ciudadanos votar directamente sobre temas o propuestas.

**Democracia deliberativa:** este modelo incorpora elementos de democracia representativa y directa. Enfatiza la discusión informada y razonada entre los ciudadanos para llegar a un consenso o compromiso sobre cuestiones públicas.

**Democracia participativa:** este modelo amplía la participación ciudadana más allá de la votación y la deliberación para abarcar la participación activa en el diseño, la implementación y la evaluación de la gestión local. Promueve un sentido de propiedad comunitaria y responsabilidad compartida.

## Tipos de participación ciudadana

Figura 1  
Tipos de participación ciudadana



Fuente: Sarmiento Narváez (2024).

## Enfoques de participación ciudadana

Existen varios enfoques y modelos de participación ciudadana que pueden emplearse para fomentar y facilitar que los ciudadanos participen en los asuntos públicos (BID; 2023; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2023). Los enfoques se pueden clasificar según diferentes perspectivas, incluido el nivel de participación, el alcance de la participación y el tipo de mecanismo utilizado. Se han reportado algunos enfoques en la literatura (Bonet Martí, 2012):

**Enfoque informativo:** Este enfoque se enfoca en brindar a los ciudadanos información adecuada sobre temas públicos, como el desarrollo programas, proyectos y planes, sus objetivos y alcances, procesos requeridos para tomar de decisiones y estrategias y recursos de participación disponibles. Su objetivo es proveerle a los ciudadanos la información necesaria para estar al tanto de lo que ocurre en su comunidad (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014).

**Enfoque consultivo:** este enfoque va más allá de informar a los ciudadanos e implica indagar sus opiniones, intereses, necesidades, preocupaciones y expectativas sobre temas o propuestas específicas de interés para la comunidad. Se emplean diferentes mecanismos, tales como encuestas, charlas, conversatorios, reuniones de trabajo. Fomenta la recolección de información entre los ciudadanos que pudiera fundamentar, sentar las bases para tomar las decisiones (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014).

Este enfoque permite recoger opiniones, preocupaciones, expectativas e intereses que pudieran ser consideradas e incluidas en las reuniones para tomar decisiones. Quienes ejercen el poder de decisión solicitan informaciones, opiniones y las opiniones de los interesados; sin embargo, mantienen el poder de tomar la decisión siempre y cuando lo consideren oportuno (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014).

**Enfoque tecno-metodológico:** tiene como objetivo proveer a los agentes participantes de los procesos relacionados con las políticas públicas de interés comunitario de las técnicas, los recursos y las herramientas necesarias para ampliar y mejorar los mecanismos de participación (Bonet Martí, 2012).

**Enfoque colaborativo:** Según Prieto-Martín y Ramírez-Alujas (2014), este enfoque va más allá de la consulta. En cambio, involucra a los miembros de la comunidad directamente en la construcción colaborativa de las soluciones a los problemas que han identificado y en la participación en los procesos conducentes a tomar decisiones. Enfatiza en la creación de una responsabilidad compartidas para abordar los asuntos públicos.

Los ciudadanos pueden contribuir de forma activa en el diseño de planes, programas y proyectos aportando ideas, propuestas y soluciones a los desafíos que emerjan. Además, el enfoque colaborativo permite que los habitantes aporten a partir de su experiencia, conocimiento y habilidades. Esta colaboración fortalece el sentido de pertenencia y el empoderamiento de la comunidad, generando un mayor compromiso con la implementación exitosa del plan (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014).

**Enfoque deliberativo:** promueve los principios de la democracia participativa, mediante la práctica del diálogo y el razonamiento. Desde esta perspectiva, se les debe dar la oportunidad a los ciudadanos de discutir y debatir sobre los temas de interés público de manera informada y racional; con base en estos procesos, se puede tomar decisiones colectivas justas y legítimas (Dryzek, 2000; Fung, 2006). Para deliberar la participación debe conocer el tema y argumentar sus opiniones, es decir tener igualdad de condiciones.

Se rige por el derecho de participar en igualdad de condiciones de todos los ciudadanos, la racionalidad en la toma de decisiones, no en función de intereses particulares o presiones externas, el respeto mutuo de todos los agentes involucrados y el bien común. Se suelen emplear mesas redondas, Foros ciudadanos, paneles ciudadanos, Presupuestos participativos, entre otros mecanismos (Dryzek, 2000; Fung, 2006).

La deliberación promueve un diálogo abierto entre los ciudadanos, con el objetivo de llegar a acuerdos que reflejen las necesidades y preferencias de la comunidad. Este tipo de participación activa fomenta la transparencia y la corresponsabilidad en el proceso de toma de decisiones, validando la voz y la contribución de cada individuo involucrado (Habermas, 1998).

**Enfoque crítico de empoderamiento:** este enfoque busca empoderar a los ciudadanos brindándoles las habilidades, recursos y oportunidades para actuar e influir en las decisiones públicas. Fomenta su participación como agentes activos en los temas públicos y en la organización y estructuración de las comunidades (Habermas, 1998).

Se centra en el análisis de las interacciones de los agentes involucrados con el entorno. Evalúa la influencia de los agentes, los procesos y las estrategias empleadas para garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en el diseño de políticas públicas y los impactos que producen la participación en el desarrollo de la comunidad (Bonet Martí, 2012).

## Participación ciudadana en la planificación urbana

En épocas anteriores, cuando se diseñaban las ciudades, los gobiernos y las personas con poder decidían cómo serían las ciudades sin preguntar a los ciudadanos qué les gustaría. Era como si los ciudadanos fueran solo espectadores y no participaban en la creación de su propio entorno (Kim et al, 2021). Hoy en día, es muy importante que las personas participen en la planificación de las ciudades para que estas crezcan de manera justa y sostenible. Con el tiempo, se ha vuelto más claro que es necesario que los ciudadanos tomen decisiones sobre lo que sucede en sus propias ciudades.

Numerosos estudios, como el realizado por Keeble et al. (2013, p. 1), han estudiado cómo las personas pueden ayudar a planificar las ciudades de diferentes maneras. Hay muchas formas en las que los ciudadanos pueden participar en este proceso, como dar su opinión en reuniones, ayudar a diseñar cosas juntos y trabajar activamente en proyectos para mejorar la ciudad (Arango Cuartas & López Valencia, 2021). Cuando las personas participan en la planificación de las ciudades, las decisiones que se toman son más justas y transparentes. Esto es porque los ciudadanos pueden compartir sus conocimientos, experiencias y opiniones sobre cómo debería ser su ciudad, lo que ayuda a que los resultados sean mejores y se adapten más a lo que la comunidad realmente necesita.

Es muy conveniente el uso de la consulta pública a los ciudadanos para que den su opinión y sugerencias sobre un proyecto o plan para la ciudad. Así, pueden incidir en las decisiones que se toman. El diseño participativo permite que los ciudadanos se involucren desde el inicio de la planificación,

siendo parte activa en la creación y diseño de los espacios urbanos. La colaboración ciudadana posibilita que los habitantes trabajen junto a los expertos en planificación, aportando ideas, soluciones y propuestas. Esto fortalece el vínculo entre las personas y su ciudad, generando un sentido de pertenencia y responsabilidad compartida (Arango Cuartas & López Valencia, 2021).

La participación ciudadana crea canales de comunicación, lo que permite transformar la relación entre la sociedad civil y el Estado (Sánchez, 2009).

En Ecuador existen siete mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública: los consejos ciudadanos sectoriales, los consejos consultivos, las audiencias públicas, los presupuestos participativos, las asambleas ciudadanas, la silla vacía y los cabildos populares. La participación ciudadana va más allá del derecho al voto, implica que los ciudadanos se involucren activamente en la toma de decisiones a todos los niveles de la sociedad. Esto significa ampliar los espacios de lo público mediante la participación de la sociedad en la gestión democrática de sus asuntos (González, 2015).

Cuando los ciudadanos ejercen su derecho a participar en la administración de los asuntos públicos incluidos en las políticas públicas, serán protagonistas en las decisiones importantes, como es la gestión del presupuesto. Vigilar que todo lo que se haga de forma correcta en todos los diferentes niveles del gobierno. El gobierno nacional y los gobiernos regionales autónomos descentralizados deben respetar las decisiones y diferentes culturas y costumbres de nuestro pueblo (González, 2015).

La participación ciudadana no solo fortalece la democracia local, sino que también contribuye a la generación de soluciones más efectivas y sostenibles para los desafíos urbanos. Por lo tanto, es fundamental promover que la ciudadanía participe en todos los componentes y fases de la planificación urbana (González, 2015).

El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) señala la importancia de la participación ciudadana para incidir en ciudades inclusivas, sostenibles y equitativas. Los ciudadanos son

esenciales en los procesos conducentes a las decisiones que involucran de forma directa a su territorio urbano.

De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948), la participación ciudadana en la planificación urbana es un derecho humano primordial, garantizando la vinculación de las personas en las ciudades y puedan influir en las decisiones que generen bienestar físico y mental y promuevan mejores condiciones de vida. Cuando la comunidad se involucra en estas decisiones, se pueden considerar diferentes puntos de vista, necesidades y preocupaciones, lo que ayuda a que las ciudades crezcan de manera justa y sostenible para todos.

Además, al incluir a la gente en la planificación, se fomenta la honestidad y la responsabilidad de quienes están a cargo, lo que hace que la gente confíe en las decisiones que se toman. En el caso del PAUR, es fundamental que la participación de la comunidad asegure que el plan refleje realmente lo que la gente local necesita y desea, según lo afirman Ortiz Padilla y Díaz Carvajal (2023) y Domínguez (2020).

En este contexto, algunos autores resaltan el papel fundamental que tienen el ejercicio del derecho de participar que tienen los ciudadanos en la planificación urbana y en los procesos de la toma de decisiones atinentes al desarrollo urbano, pero cada uno pone énfasis en aspectos diferentes: Sánchez Ramos (2010), en el protagonismo y empoderamiento ciudadano, Ziccardi (2005), en la institucionalidad y formalización de los mecanismos participativos, Habermas (1989), en la deliberación pública y la construcción de consensos. En este sentido, se evidencia la complejidad del tema; por lo tanto, siguiendo al BID (2023), es necesario enfocarse en que la ciudadanía participe en la planificación urbana desde múltiples perspectivas para promover ciudades más equitativas, inclusivas y sostenibles.

## Legislación local municipal de Cuenca sobre participación ciudadano en el marco de la planificación urbana

El GAD Municipal de Cuenca se creó por mandato en el año 2022. El artículo 3 de la ordenanza que regula el uso, gestión y aprovechamiento del suelo urbano y rural del cantón Cuenca actualiza el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y sanciona el plan de uso y gestión de suelo. Esta ordenanza tiene como objetivo realizar un control adecuado y eficiente del uso y ocupación del suelo en el cantón Cuenca, para propender al buen vivir de acuerdo a un correcto manejo del suelo. La ordenanza se aplica de manera obligatoria en todo el cantón y se rige por principios como eficiencia, eficacia, participación, planificación y transparencia (GAD municipal del Cuenca, 2022).

Los objetivos están vinculados a la planificación y ordenamiento territorial del cantón Cuenca, incluyendo la gestión y aprovechamiento sostenible de los suelos urbanos y rurales según el literal g. Se busca asegurar la participación ciudadana en los beneficios derivados de decisiones públicas y el desarrollo urbano. El artículo 11 del PDOT apunta a fortalecer las capacidades institucionales públicas y promover la gobernanza a través de la colaboración internacional y la participación ciudadana (GAD Municipal de Cuenca, 2022).

Según la quinta disposición transitoria, después de aprobar la ordenanza, el Concejo Municipal y el Consejo de Participación Ciudadana promoverán la creación de una Veeduría Ciudadana que monitoree todo el proceso, desde la contratación de la consultoría hasta la implementación de los resultados. Además, dentro de un plazo de 90 días después de la vigencia de la ordenanza, la Dirección General de Participación presentará una propuesta de ordenanza para regular la priorización participativa de obras en Asambleas Ciudadanas parroquiales ((GAD Municipal de Cuenca, 2022).

Posteriormente, la propuesta será revisada por la Comisión de Participación y luego tratada en el Concejo Municipal para su aprobación. Es importante garantizar espacios de concertación entre diversos actores sociales, instituciones públicas y organismos privados para impulsar el desarrollo del cantón Cuenca de manera integral y participativa. El Sistema Cantonal de Participación Ciudadana debe coordinar los diálogos y decisiones, reflejando las prioridades de desarrollo territorial. De acuerdo a la propuesta del Plan Uso y Gestión Sostenible pág. 92.

El gobierno Municipal de Cuenca impulsa la participación ciudadana a través de mecanismos como: presupuestos participativos, asambleas, audiencias ciudadanas, mesas temáticas, plataforma de gobierno abierto, y otros espacios de diálogo y la gestión con la ciudadanía. Asimismo, busca garantizar la accesibilidad y la diversidad de los participantes, promoviendo que los diferentes sectores de la sociedad sean incluidos en el proceso de planificación urbana (Concejo Cantonal de Cuenca, 2016).

## Antecedente. Propósito del plan actuación de Urbanístico Racar

El Plan Urbanístico Complementario de Racar es un documento estratégico que busca regular el desarrollo urbano de esta localidad en la ciudad de Cuenca, Ecuador. Este plan, aprobado en los últimos años, es una herramienta fundamental para guiar el crecimiento sostenible y la organización óptima del territorio de Racar. Se basa en una visión integradora e inclusiva que busca promover activamente la participación ciudadana como eje transversal de todas las acciones llevadas a cabo.

El plan contempla medidas inteligentes y ambiciosas para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los habitantes, garantizando el acceso igualitario, justo y equitativo a los servicios básicos de calidad. También, promueve que los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones sobre el desarrollo urbano de su comunidad (Concejo Cantonal de Cuenca, 2016).

El propósito del Plan Urbanístico Complementario de Racar es regular y ordenar el uso del suelo, las edificaciones y las infraestructuras de manera sostenible y equitativa. Además, busca promover que los ciudadanos participen en las acciones que conduzcan a tomar decisiones sobre el desarrollo urbano a través de espacios de diálogo y consulta con la comunidad. Este plan, recientemente aprobado, incluye proyectos de infraestructura vial, viviendas, equipamiento urbano y áreas verdes, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los pobladores de Racar, Cuenca, Ecuador (Concejo Cantonal de Cuenca, 2016).

Es necesario realizar un análisis del contexto del plan urbanístico complementario de Racar en Cuenca. Racar es una localidad en crecimiento que enfrenta desafíos en relación al ordenamiento territorial y desarrollo urbanístico. La creación de este plan surge como una solución ante la necesidad de regular y organizar el uso del suelo, las construcciones y las infraestructuras de manera sostenible y equitativa. La evidencia previa indica que en gestiones anteriores no se realizó una adecuada planificación, lo cual afectó el bienestar y las condiciones de vida de los habitantes (Concejo Cantonal de Cuenca, 2016).

Por esta razón, se busca fomentar que los ciudadanos participen en la toma de decisiones sobre el desarrollo urbano, involucrando a la comunidad en espacios de conversación y consulta. Este plan muestra un esfuerzo por construir una ciudad más justa y sostenible en Racar (Concejo Cantonal de Cuenca, 2016).

La importancia de que los ciudadanos participen en la aprobación del Plan Urbanístico Complementario de Racar radica en que estos procesos contribuyen con el desarrollo urbano sostenible y equitativo. Detectar las necesidades y preferencias de los miembros de la comunidad mediante la obtención de la información directamente de los ciudadanos garantiza que el plan se ajuste a sus intereses y promueva el bienestar de los habitantes. Además, la participación ciudadana fomenta la transparencia y legitimidad del proceso de aprobación del plan, incluyendo a todos los actores involucrados. Esto fortalece la gobernanza democrática y asegura que las

políticas urbanísticas sean acordes a las demandas reales de la comunidad (Concejo Cantonal de Cuenca, 2016).





## Metodología

La investigación se basa en el enfoque cualitativo que permite identificar patrones y tendencias en el proceso de la participación ciudadana, así como comprender la interacción de los ciudadanos con su entorno (Pardo & Sagredo, 2022; Estrada-Acuña et al., 2021). Además, tiene un alcance descriptivo y explicativo (Hernández et al., 2006).

Desde esta perspectiva se incorpora el entendimiento sobre las diversas formas, momentos, espacios y mecanismos en los que las y los ciudadanos participan en la aprobación del PAU del sector Racar. Mediante esta metodología, que busco capturar los matices y perspectivas posibles, se obtuvieron los datos y la información pertinente que posibilitó una debida comprensión del proceso estudiado. Esta metodología consideró los puntos de vista y voces relevantes, permitiendo la validez y calidad de los hallazgos alcanzados.

### Participantes de la investigación

Se realizó un mapeo de actores sociales relevantes, incluyendo al GAD Municipal de Cuenca y organizaciones barriales, considerando aquellos con mayor incidencia en el proceso seguido para la actualización del Plan de Urbanístico del sector Racar. En primer lugar, se contactaron de manera individual a los potenciales informantes clave, para establecer una relación personal empática y lograr la adherencia y aceptación para participar en el estudio. De los contactados, se seleccionaron ocho que constituyen la muestra de estudio.

Los informantes seleccionados fueron divididos en dos grupos: el primero conformado por cinco técnicos especialistas de la Dirección General de Planificación Territorial del GAD Municipal de Cuenca, y el segundo grupo integrado por tres dirigentes barriales del sector Racar.

La muestra poblacional de los dos grupos se caracteriza por su conocimiento, manejo, experiencia y político, a continuación, se describe la caracterización:

- ✓ Conocimiento practica o especializado, Esta opción enfatiza la experiencia y el conocimiento adquirido en la práctica.
- ✓ Experiencia práctica y técnica, acumulación de situaciones vivenciales de sus roles/funciones.
- ✓ Dominio, destrezas y herramientas utilizas en sus roles/funciones.
- ✓ Político, manejo de sus emociones, empatía, residencia y liderazgo.

La accesibilidad y disponibilidad de los informantes son aspectos fundamentales en la investigación. Es crucial que los participantes puedan transmitir de manera sencilla y clara sus experiencias relacionadas con la participación en el sector. Esto no solo facilita la recopilación de datos, sino que también enriquece el análisis al proporcionar perspectivas diversas y significativas sobre su involucramiento en los procesos de toma de decisiones.

La muestra para este estudio se compone de dos grupos distintos. El primer grupo está formado por especialistas, tomando como referencia la competencia exclusiva que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del Municipio de Cuenca para la construcción, elaboración y ejecución de los planes urbanísticos complementarios. El segundo grupo incluye a ciudadanos y líderes comunitarios, seleccionados dentro del área de influencia del polígono de intervención territorial del PAU de Racar.

#### Grupo 1: Técnicos Especialistas de la GAD-Municipal de Cuenca

La Dirección General de Planificación Territorial del GAD-Municipal de Cuenca, depende de la secretaria Planeamiento, que a su vez está compuesta por cuatro Unidades: Gestión Estratégica, Planes, Programas y

Proyectos, Vías y Ordenamiento Urbanística Territorial. Esta última unidad tiene la función de planificar los planes complementarios de los polígonos de intervención territorial (PIT) a escala micro desde los Barrios. Para realizar dicha función, cuenta con equipos de cinco personas.

De acuerdo con esta caracterización, la muestra poblacional ha considerado a cinco técnicos especialistas, tres varones y dos mujeres. Dos de estos técnicos, participan directamente en el proceso de construcción del PAUR, como se puede ver en la tabla # 1.

*Tabla 1*  
*Descripción de la Muestra*

Grupo Focal	Características	Edad	Hombre	Mujer
Técnicos Especialistas	Experiencia, Conocimiento y Dominio	40 a 58	3	2
Dirigentes Barriales	Experiencia, político y dominio	35 a 52	2	1
<b>Subtotal</b>			<b>5</b>	<b>3</b>
<b>Total</b>			<b>8</b>	

Elaboración: Sarmiento Narváez (2024).

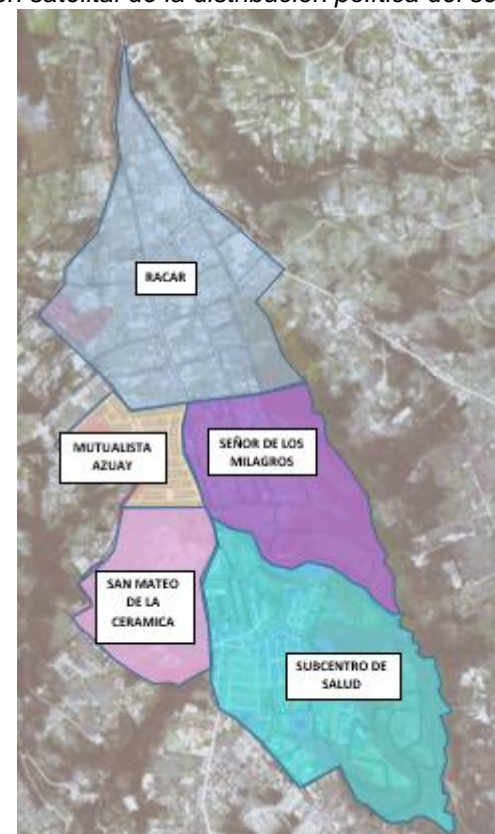
## Grupo 2: Dirigentes Barriales del Sector Racar

Se acuerdo a las necesidades de información y a la brevedad del tiempo disponible, se contó con la participación de tres dirigentes barriales como parte del grupo de informantes clave. Esta información permitió obtener una visión más elaborada sobre la experiencia del proceso de aprobación del Plan de Racar.

El trabamieto de la información levantada con los dos sectores de participantes, por un lado, los técnicos y por otro los dirigentes barriales, permitió la posibilidad de contrarrestar las ideas planteadas por cada uno

de los grupos. Y corroborar como fue la experiencia de participación en el proceso estudiado. El PAU del sector Racar está organizado en cinco áreas según el sector geográfico: Racar, Mutualista Azuay, Señor de los Milagros, San Mateo de la Cerámica, Subcentro de Salud, como se representa en la Figura # 2. Cada subsector está organizado mediante un consejo directivo barrial, dirigido por la presidencia, que tiene una participación más activa.

*Figura 2*  
*Imagen satelital de la distribución política del sector Racar*



Fuente: Google Map (2024)

Entre los informantes clave, se contó con la asistencia de los presidentes de los sectores de Racar, San Mateo de la Cerámica y el Señor de los Milagros. Estos dirigentes tienen una larga experiencia frente a la directiva del barrio. Algunos de ellos han prestado sus servicios como veedores ciudadanos de las parroquias, consejo de planificación participación cantonal, por ello, se tomó en consideración su experiencia y su representatividad para el desarrollo de cada grupo focal.

## Técnicas e instrumentos de recolección de información

En este trabajo de investigación, se han empleado diversas técnicas: Revisión bibliográfica y Análisis de documentos oficiales como fuentes secundarias. Por otro lado, las fuentes primarias responden a la aplicación de encuestas y a grupos focales tanto con los técnicos especialistas del municipio de Cuenca, como con los líderes barriales del sector el Racar, información que permitió análisis de las percepciones de los participantes quienes han reflexionado desde sus propias expectativas y experiencias en referencia al proceso de aprobación del plan urbanístico.

### a) Análisis de documentos oficiales

Los documentos públicos, digitales o impresos, textuales y multimedia, fueron un apoyo importante y una fuente esencial de la información. En este caso, se realizó una revisión de información secundaria de los documentos aprobados del Plan de Actuación Urbanístico del sector Racar, enmarcado en la Resolución 203 del año 2016, la misma que se contrastó con los datos primarios obtenidos a través de encuestas y conversatorios realizados con los dos grupos focales aplicados, uno con los técnicos especialistas y otro con los dirigentes comunitarios.

### b) Entrevistas semiestructuradas

Esta investigación busca comprender las experiencias, percepciones y significados subjetivos de los individuos involucrados en la participación

ciudadana para la aprobación del Plan Urbanístico Complementario del sector el Racar. Con tal fin, se realizaron entrevistas semiestructuradas a grupos de especialistas municipales de Cuenca y líderes barriales del sector el Racar. Hernández et al. (2006) las definen como una reunión de trabajo para intercambiar información entre el investigador y el entrevistado de forma individual o grupal. La entrevista semiestructurada es un intercambio flexible, dinámico, que guarda un estrecho parecido, a una conversación entre iguales. Para orientar el desarrollo de las entrevistas realizadas, se elaboraron dos listas de preguntas abiertas: una de 16 preguntas dirigida a los técnicos del GAD-Municipal de Cuenca (Anexo A); otra de 20 preguntas con los dirigentes del sector Racar del GAD-Municipal de Cuenca (Anexo B).

Se les brindó un tiempo adecuado para responder y luego hubo la oportunidad de repreguntar y profundizar sobre algunos aspectos de interés, e indagar más sobre las respuestas proporcionadas. De esta manera, se pudo recopilar información sobre sus experiencias, percepciones y expectativas en relación con la participación de los ciudadanos en el proceso seguido para lograr la aprobación del PAU del sector Racar.

Los datos recopilados permitieron analizar la participación ciudadana en diferentes momentos del proceso de aprobación del plan, así como identificar los mecanismos de participación ciudadana utilizados en la toma de decisiones. Este análisis permitirá identificar con mayor precisión las formas, el enfoque y los espacios de participación ciudadana, buscando una mayor comprensión de los procesos implementados.

### c) Grupos focales

Los grupos focales son una técnica de recolección de información muy empleada en la investigación cualitativa, pues los informantes pueden expresar sus ideas, expectativas, experiencias y percepciones e interactuar libre y espontáneamente durante las sesiones de trabajo (Greenbaun, 2001). Esta técnica que los informantes tengan diálogos abiertos y profundos sobre, prácticamente, cualquier tema de interés. Son propicios



para explorar y analizar concepciones, percepciones, actitudes, conocimientos, opiniones, creencias, intereses, actitudes, necesidades y propuestas de personas que tienen un rasgo común y participan de determinado estudio (Huertas y Vigier, 2010).

El grupo focal tiene un diseño técnico flexible, abierto y constructivo. Parte de un tema propuesto por un moderador o un participante que provoca el diálogo y la discusión grupal. Se suelen realizar mediante reuniones de trabajo en las que participa voluntariamente un grupo pequeño de personas, por lo general menos de 10, para discutir sobre uno o varios temas. Costa de participantes y un moderador, que coordina la reunión (Huertas y Vigier, 2010).

Se suelen realizar con actores de una misma comunidad de modo que puedan servir para analizar y discutir sobre las prácticas, procedimientos, problemáticas, propuestas en su contexto natural. Para ello, se seleccionaron algunos actores clave, técnicos especialistas de la Dirección General de Planificación Territorial de Cuenca y dirigentes del sector Racar, utilizando las mismas preguntas de los cuestionarios de los anexos A y B.

En nuestro caso, se realizaron dos grupos focales en línea en la plataforma Zoom. En estas reuniones se les dio un tiempo adecuado a los participantes para pensar, reflexionar y responder; luego se les pidió que compartieran sus opiniones sobre las respuestas proporcionadas. De esta manera, se pudo recopilar información sobre sus experiencias, percepciones y expectativas en relación con la participación de los vecinos en el proceso conducente a la aprobación del PAU del sector Racar. Previa autorización de los informantes, los grupos focales fueron grabados (Barbour, 2013).

El levantamiento de información cualitativa de los grupos focales fue convocado como se muestra en la Tabla 2:

*Tabla 2*  
*Fechas de realización de los grupos focales*

Fecha/Hora	Características	Lugar
08-04-2024 20h00	Técnicos Especialista del GAD-Municipal de Cuenca	Plataforma Virtual <a href="https://cedia.zoom.us/j/82292381105">https://cedia.zoom.us/j/82292381105</a>
20-04-2024 19H00	Dirigentes barriales del sector Racar	

Elaboración: Sarmiento Narváez (2024).

## Variables de estudio

En el presente estudio, se analizan las variables clave en el proceso de institucionalización de la participación de los ciudadanos en el GAD-Municipalidad de Cuenca. Se busca examinar en detalle la participación de la ciudadanía en el Plan de Actuación Urbanístico de Racar, con el fin de identificar en o los enfoques de participación ciudadana empleados.

Las variables principales son la participación de los ciudadanos y el proceso seguido para obtener la aprobación del PAU del sector Racar. Estas fueron evaluadas desde diversas perspectivas y en diferentes ámbitos. Se consideraron las formas, los momentos y los espacios de participación ciudadana, tanto individuales como colectivos, con el fin de lograr obtener un panorama completo y holístico de este proceso, así como los mecanismos implementados en el proceso por parte de los funcionarios de la municipalidad. Cada una de estas variables permitieron analizar, de manera más detallada y precisa los diferentes aspectos y características que intervienen en la participación de los ciudadanos.

## Procedimientos de análisis de los datos

Después de realizada la recolección, se hizo una revisión detallada manualmente de los datos para comprobar que estuvieran completos y organizados. Se archivó cada una de las grabaciones debidamente codificadas e identificadas y se procedió a transcribir las entrevistas.

Después de recopilar los datos, se procedió a analizarlos manualmente de dos maneras complementarias: análisis preliminar y análisis final. El análisis cualitativo implica un proceso recursivo, en el que se comparan constantemente los datos que surgen. En una etapa inicial, esto genera categorías iniciales que luego se refinan para formar categorías definitivas, las cuales se clasifican y conceptualizan (Serbia, 2007).

Para el análisis de los datos utilizado se utilizó el método de comparación constante (Strauss y Corbin, 2002). Este enfoque contempla tres perspectivas complementarias: análisis abierto, análisis axial y análisis selectivo.

- El abierto permite identificar temas generales, conceptos globales, que se agrupan en categorías generales
- El axial permite identificar, en los bloques de información general, patrones, subcategorías sustentadas en los testimonios.
- El selectivo permite identificar los patrones, testimonios claves, interpretaciones y escoger ejemplos representativos.

Los documentos oficiales se examinaron mediante el análisis de contenido. Se realizó un enfoque de análisis temático para examinar los datos primarios. Se considera la información obtenida en la investigación cualitativa, implica una lectura exhaustiva de los datos recopilados para identificar, clasificar, analizar detalladamente y presentar patrones o temas emergentes, con el objetivo de hacer inferencias y construir resultados que faciliten una mejor comprensión de los problemas objeto de estudio (Braun y Clarke, 2006).

Para el análisis de los datos primarios de los casos de grupos focales, cada caso se examinó de manera articulada dependiente. Se analizaron tanto la perspectiva institucional como la perspectiva ciudadana sobre el proceso de establecer las bases que institucionalicen la participación de todos los miembros de la comunidad en la aprobación del PAU del Sector Racar.

## Mecanismos utilizados en el proceso

Se hallaron algunos mecanismos para facilitar la participación ciudadana. Se realizaron socializaciones en diferentes etapas del proceso, así como Se estableció un mecanismo donde se exponían y explicaban los resultados de las inquietudes de los moradores en la oficina durante un periodo de tiempo determinado. Se llevaron a cabo plenarios que permitieron la discusión abierta, democrática y participativa y la toma de decisiones colectivas.

En general, se organizan talleres de trabajo con mesas temáticas para discutir temas específicos. Durante la exposición, se reserva tiempo para preguntas e inquietudes; sin embargo, este proceso puede no resultar efectivo como mecanismo de interacción.

Ocasionalmente, se invitó a los moradores a realizar visitas junto al equipo técnico encargado de la propuesta, con el objetivo de revisar cómo se está desarrollando su propiedad en relación con la planificación establecida. Las observaciones y aportes de los participantes se recogen al plan, los dirigentes barriales realizan el seguimiento aportes a la aprobación del plan.

Por su parte, los dirigentes barriales aportan su conocimiento de la realidad de su barrio y sus bases sociales para que los técnicos del GAD Municipal de Cuenca tengan información para el diagnóstico del plan mencionado.

Como parte de las actividades realizadas para la aprobación del plan de urbanismo, los habitantes que asistieron a los espacios participativos convocados por el GAD Municipal de Cuenca lograron exponer y que se incluyeran, en el plan, la necesidad de mejorar temas como infraestructura, equipamiento, vialidad, movilidad y servicios básicos. Algunas estas



necesidades fueron incluidas en el plan aprobado, siendo una de las prioridades más importantes para los residentes la instalación de alcantarillado y agua potable, lo cual los motivó a participar activamente en el proceso a los dirigentes.

Algunos testimonios indican que estos mecanismos de participación podrían haberse mejorados. Un dirigente barrial, que fungía como presidente, indicó que:

*“Se podrían haber diseñado encuestas, entrevistas y grupos focales con los dirigentes para recabar información sobre las preferencias, necesidades y preocupaciones de los habitantes del sector. Por lo general, se organizaron, dentro de los talleres, mesas de trabajo para discutir temas específicos y luego se proporciona una exposición que busca la participación de los ciudadanos”.*

Durante la exposición, se reserva tiempo para preguntas e inquietudes. Según los técnicos municipales, los mecanismos empleados pueden no resultar efectivos para lograr la participación deseada de los miembros de la comunidad, como una concreción de la democracia participativa, protagónica y deliberativa. Esto se debe a que las convocatorias se hacían de forma general a través de la dirigencia.

La falta de claridad y transparencia en el rol de los técnicos limita significativamente la participación ciudadana en el plan de urbanismo de Racar. La participación se limita a eventos de socialización homogéneos, con convocatorias uniformes que no consideran las necesidades y disponibilidad de los diferentes grupos poblacionales. Las convocatorias se realizan en horarios poco convenientes para la mayoría, como las noches o las mañanas entre semana, cuando las personas priorizan sus actividades laborales o familiares.

La dirigencia de los barrios del sector Racar está compuesta principalmente por hombres en el cargo de la presidencia de los cinco subsectores. Además, en los espacios de la dirigencia vecinal se suelen discutir asuntos de intereses personales y políticos. Por lo tanto, a gente no tiene confianza y pierde el interés de participar en estos espacios.

Los resultados de la entrevista revelan la existencia de sesgos de género en la dirigencia, donde se observan preferencias de apoyo hacia los hombres en detrimento de las mujeres. Estas preferencias se manifiestan en diversas áreas, como la asignación de roles, la distribución de recursos y la toma de decisiones.

No obstante, es pertinente resaltar que la participación registrada en la lista de asistencia es más o menos equilibrada entre hombres y mujeres. Además, en los registros fotográficos de los eventos se observa que existe una presencia similar de las mujeres y hombres.

Según los dirigentes barriales, no extendían las convocatorias a toda la comunidad presuponiendo que no disponían de tiempo, tenían otras responsabilidades, debían realizar otras actividades. En algunos casos, colocaban las convocatorias en los grupos de redes sociales generales, sin considerar a los involucrados de la comunidad específica. Afirman que hacen eso a pesar de que saben que ese canal no es efectivo pues las personas no leen los avisos a tiempo porque se envían informaciones muy variadas, por lo general, de poco interés para la comunidad. Por lo tanto, algunos no los leen; otros los leen después de haber pasado la convocatoria.

Este proceso está respaldado documentalmente a través de ayudas de memorias, informes, archivos de la secretaria del Concejo Cantonal y Dirección de Planificación del GAD-Municipal.



## Análisis de los resultados y discusión

La información obtenida de este estudio reveló la percepción que tienen los funcionarios públicos del GAD Municipal de Cuenca y la dirigencia de los barrios del sector Raca, enmarcado en un enfoque cualitativo que permite explorar las percepciones, experiencias y opiniones de los ciudadanos involucrados en el proceso de planificación urbana.

Los ciudadanos expresan que su involucramiento en el proceso de planificación es esencial para garantizar que sus necesidades y expectativas sean consideradas. La mayoría de los participantes coincidieron en que la participación activa no solo mejora la calidad de las decisiones tomadas, sino que también fomenta un sentido de pertenencia y responsabilidad hacia el entorno urbano.

El estudio revela que, aunque los ciudadanos de Cuenca quieren participar en la planificación de su barrio, a veces encuentran obstáculos. Por ejemplo, puede ser difícil entender cómo funciona el proceso o sentir que sus opiniones no son importantes.

Aunque la gente quiere participar, existen algunas barreras, como la falta de información accesible sobre los procesos de planificación y la percepción de que sus opiniones no son valoradas por las autoridades. Estas barreras pueden desanimar a la participación y generar desconfianza.

Las estrategias de participación deben adaptarse a cada barrio. Por lo tanto, los métodos que utilizan formas de comunicación deben ser inclusiva y accesible, por ejemplo, en espacio y tiempo para los talleres diferenciados, han demostrado ser más efectivos para involucrar a los ciudadanos.

## Características de la participación ciudadana

Basándose en la información proporcionada sobre el número de personas que participaban en las reuniones, se puede observar lo siguiente: En general, las reuniones no suelen atraer una gran cantidad de participantes, con un promedio de entre 20 y 30 personas. Las convocatorias no son masivas y tienden a implicar un grupo relativamente pequeño de personas.

La participación puede variar según la población de cada barrio. En el caso específico del sector El Racar, se menciona que en el diagnóstico participaron alrededor de 80 personas, entre residentes y líderes de los dos sectores del área urbana y el área de expansión urbana.

En estas reuniones asisten diversos funcionarios municipales, incluyendo a la jefa de la Unidad de Ordenamiento. Con la ciudadanía se llevó a cabo la sectorización de los sectores que abarca Racar, como son: Racar, Mutualista Azuay, Señor de los Milagros, San Mateo de la Cerámica, Subcentro de Salud. Esta sectorización limita la vinculación de la participación ciudadana de los barrios y el vecindario, lo que resulta en una pérdida de una relación más estrecha para compartir criterios, ideas y sugerencias sobre las realidades específicas.

Por lo general, la información de las convocatorias se quedaba en las dirigencias, no bajaba a las bases sociales. La falta de información dificultaba la participación de todos los miembros del sector, incluidas las madres de familia.

La convocatoria se realiza a través de los dirigentes barriales y a sus vecinos y colectivos del sector, como se puede observar en el testimonio de un dirigente comunitario:

*“la participación es una fantasía terrible, porque las personas del sector nos sentimos utilizados, además el concepto de participación está mal utilizado por parte del Municipio de Cuenca, se debe preguntar a las personas que quisieran del sector, y no desde su lógica, ya que la participación es muy compleja; no se cuenta con reuniones periódicas con los vecinos y mucho menos después de*

*la aprobación del plan urbanístico de Sector Racar, se cuenta con un chat del barrio para comunicarnos y convocarnos en la Casa Comunal del barrio”.*

Los resultados obtenidos en las reuniones muestran una representación mayoritaria de dirigentes comunitarios, lo que sugiere que estos actores desempeñan un papel destacado en el proceso de planificación. Su experiencia y representatividad les otorgan un rol preponderante, asumiendo funciones designadas por las bases sociales y dejando gran parte de la toma de decisiones en manos de estos dirigentes, quienes a veces no logran priorizar ni reflejar las verdaderas necesidades colectivas. Se destaca la escasa participación de las mujeres en muchas ocasiones, lo que indica una representación parcial en los procesos de participación de la ciudadanía.

La participación comunitaria está representada principalmente por la población adulta. La presencia de personas mayores en las reuniones es escasa. Tampoco se evidencia la participación de niños y jóvenes, lo que sugiere una falta de importancia en involucrar a esta parte de la población por parte de la Dirección General de Planificación Territorial del GAD-Municipal de Cuenca. Esto da cuenta de que las estrategias utilizadas en este proceso no garantizaron los principios de pluralidad e inclusión. Se puede considerar algunos obstáculos en este contexto como la prolongación del proceso, la falta de espacios adecuados, presupuesto asignado y personal especializado para trabajar con esta población de jóvenes y niños, por parte de la institución pública, la participación de niños y jóvenes no se visibiliza adecuadamente en la planificación urbanística, lo que conlleva a la pérdida de su identidad y la falta de consideración de sus realidades en este proceso.

Además, los puestos directivos de los dirigentes vecinales los asumen los hombres. Las convocatorias para participar en el plan las realizaron a los dirigentes. Esto limita el acceso a la información de las mujeres. Esto trae como consecuencia que las decisiones no sean plurales, inclusivas y democráticas. No representan completamente a los miembros de la comunidad. De continuar así, esto genera un círculo vicioso que va

institucionalizando la participación comunitaria patriarcal y la exclusión progresiva de las mujeres en las decisiones que atañen a todos.

## Enfoque de participación ciudadana predominante

Con base en los datos recabados en las entrevistas, los grupos focales y en el análisis de los documentos, se puede afirmar que predomina la aplicación del enfoque informativo de la participación ciudadana en la aprobación del PAU de Racar, por parte de la Municipalidad de Cuenca.

Este enfoque de la participación ciudadana consistió principalmente en darles a los ciudadanos, a través de los dirigentes vecinales, información sobre el PAU de Racar y los mecanismos necesarios para su aprobación. Básicamente, pusieron al tanto a los ciudadanos que tuvieron acceso a la información sobre el PAU de Racar.

Este enfoque es insuficiente para lograr la óptima participación ciudadana. Un factor que no ayudó a mejorar la participación fue que el GAD-Municipio de Cuenca realizó las convocatorias a través de los dirigentes barriales, quienes a su vez convocaban a los vecinos mediante los chats barriales. Sin embargo, los vecinos no revisan constantemente estos chats, ya que se utilizan para diferentes anuncios, tanto del barrio como externos. Esto representa un limitante para convocar a la participación, ya que el chat se satura de información y comunicación sobre otros asuntos del barrio y la directiva; se suele omitir la información verdaderamente importante.

En la aprobación del PAU de Racar, la participación de los ciudadanos consistió básicamente en que algunos dirigentes vecinales en tanto colectivos sociales intervinieron en el proceso; sin embargo, su participación gira en torno a conocer y consultar sus intereses y propósitos específicos. En este caso, la participación de los ciudadanos no organizados es limitada, lo cual es coherente con el enfoque informativo y consultivo.

Las reuniones de campo consistían en recorridos con los vecinos por las zonas donde se planificaban las vías y equipamientos. En estos recorridos,

los vecinos y vecinas del sector visitado participaban espontáneamente, haciendo preguntas y haciendo sugerencias. Los técnicos del GAD-Municipal de Cuenca registraban la participación y las intervenciones.

Por otro lado, podemos afirmar que hay indicios de que también se usa el enfoque consultivo, pero en menor medida. Según afirmaron los informantes, los ciudadanos fueron informados y, además, se les consultaron sus opiniones, intereses, necesidades, preocupaciones y expectativas sobre la aprobación del PAU de Racar. En concordancia con este enfoque, se emplearon diferentes mecanismos, tales como conversatorios, reuniones de trabajo, anuncios en grupos de redes sociales, visitas a la comunidad.

Los técnicos, los miembros del gobierno y los dirigentes barriales, agentes con poder de decisión, informaron y solicitaron las opiniones de los interesados, pero mantienen el poder de tomar la decisión en la medida en que lo consideren viable y oportuno.

Las reuniones en espacios cerrados, ya sea en la iglesia o en la casa comunal, seguían una estructura básica de taller. Estas fueron dirigidas por los técnicos del Municipio de Cuenca. En la primera fase, se explicaba a todos los asistentes el propósito de la reunión y la importancia del plan para el sector, dejando un espacio para preguntas y respuestas. En la segunda fase, se formaban mesas temáticas de trabajo grupal, donde los participantes opinaban y daban recomendaciones.

Según la información proporcionada por los técnicos del GAD-Municipal de Cuenca, en el proceso de aprobación del plan, se utilizaron diversos mecanismos de participación ciudadana, entre los cuales se destacan los talleres de trabajo y las reuniones comunitarias. Es importante resaltar que los talleres de trabajo suelen realizarse al finalizar la fase de diagnóstico y al concluir la fase de propuesta. Por normativa legal, la aprobación de cualquier plan urbanístico se debe contar con la participación ciudadana, lo que subraya la relevancia y la pertinencia de hacer que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones relacionadas el territorio y sus necesidades a través de procesos de mediación, para darle cumplimiento a la normativa legal vigente.

Las diferentes entrevistas realizadas revelaron que existen diferentes criterios y falta de claridad conceptual sobre los procedimientos y estrategias empleadas y la importancia de que la ciudadanía participe. Esto evidencia que no se está articulando ni aplicando adecuadamente la normativa jurídica nacional y local relevante, de acuerdo a diferentes cuerpos legislativos (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

Aunque existen procedimientos legales establecidos para involucrar a la ciudadanía en la aprobación de los planes urbanísticos, en la realidad esta participación se reduce a ser un proceso meramente informativa. Esto reduce significativamente la eficacia de la participación ciudadana, pues omite su elemento esencial, trabajo conjunto de la comunidad con el gobierno para decidir en asuntos de interés público (Vázquez, 2008). Esto genera descontento entre los habitantes de la comunidad, pues no se da cumplimiento a la LOPC. Por lo tanto, es fundamental cambiar el enfoque predominante de participación ciudadana, ampliar los mecanismos de participación, mejorar los medios de comunicación, promover la transparencia y la toma de decisiones mediante procesos colaborativos entre las autoridades políticas y los miembros de la comunidad. Estos cambios pueden lograr una participación más significativa que conduzca a transformaciones fundamentales en desarrollo del sector urbano.



*Figura 3*  
*Reunión informal entre dirigentes, técnicos y comunidad*



Fuente: Sarmiento Narváez (2024).

En la Figura # 3, se observa una reunión informal de los miembros de la comunidad, los dirigentes barriales y el personal técnico distrital. En estos escenarios comunitarios, se aprovecha la coincidencia de todos los actores para informar sobre reuniones de trabajo, realizar consultas, hacer propuestas. Se espera que estas propuestas sean consideradas en las reuniones y mesas de trabajo formales

Adicionalmente, se realizó una revisión y análisis exhaustivo de datos secundarios, incluyendo un archivo fotográfico, con el fin de identificar las formas, momentos y espacios fundamentales de la participación de los ciudadanos en los procedimientos que condujeron a la aprobación del PAU de Racar. Lo cual permitió indagar sobre cómo los ciudadanos se involucraron en el proceso de planificación, abordando aspectos como el uso del suelo, la infraestructura, servicios básicos, movilidad, vías y medio

ambiente; analizando los mecanismos de participación ciudadana, como los talleres de trabajo y recorridos con los vecinos, en los cuales expresaron sus opiniones, realidades y preocupaciones de manera espontánea y directa.

En la Figura 4, se puede observar una socialización en la que un plano de la comunidad. Se discutieron asuntos referidos a la distribución espacial del Cantón para contextualizar espacialmente PAU de Racar.

*Figura 4*  
*Socialización. recorrido de calles*



Fuente: Sarmiento Narváez (2024).



Además, el expediente aprobado por el Concejo Cantonal del GAD-Municipal fue otro documento oficial importante revisado. Se identificaron momentos activos y efectivos, así como los espacios físicos y los recorridos en terreno donde tuvieron lugar estas interacciones, como mesas de trabajo por temas, grupos de interés por propietarios, en los cuales cada vecino participaba de acuerdo a sus necesidades o inquietudes. Según el expediente documental se refleja el compromiso de algunas personas del barrio, no solo como una obligación formal.

*Figura 5*  
*Socialización. Iglesia de Racar*



Fuente: Sarmiento Narváez (2024).

*Figura 6*  
*Reunión en la casa comunal*



Fuente: Sarmiento Narváez (2024).

En la Figura 5, se muestra una reunión formal entre los miembros de la comunidad, los dirigentes barriales y los técnicos distritales, realizada la Iglesia de Racar. En estos espacios de trabajo se discuten y se llegan a acuerdos referidos al PAU de Racar, su seguimiento. Además, se recogen opiniones sobre el nivel de aceptación y adhesión al proceso seguido en la toma de decisiones

Finalmente, en la Figura 6 se muestra una reunión realizada en la casa comunal del sector Racar. En esta oportunidad, el espacio físico donde se realizó la reunión es más propicio para la participación ciudadana. Además, los recursos y medios empleados favorecen la información, la comunicación y la participación. Se observa que, a diferencia de los otros escenarios, esta socialización estaba diseñada para que hubiera una mayor participación, por lo cual se dispusieron de los medios requeridos para tal fin.

## Instancias de participación ciudadana en el proceso

Se identificaron diferentes etapas del proceso de aprobación del Plan de Actualización Urbana para el sector Racar, como la elaboración del plan, la revisión del borrador y la toma de decisiones finales. Se mencionan momentos específicos de participación. Se destaca la realización del estudio diagnóstico y el diseño y desarrollo de la propuesta como momentos relevantes. Se resalta la respuesta positiva de la población a las invitaciones de la Dirección de Planificación en todas las etapas del proceso.

El plan urbanístico se complementó con diferentes intervenciones, incluyendo proyectos de infraestructura, programas sociales y políticas de desarrollo urbano y en mejoras en la vialidad. Se señala que las intervenciones implementadas suelen estar relacionadas con la planificación urbana, específicamente con la apertura de nuevas vías.

Entre las intervenciones implementadas se incluye la mejora de la vialidad, la apertura de nuevas vías, la dotación de capa de rodadura, equipamientos y alcantarillado. Se incluye, también, la implementación de normativas que regulan las actuaciones humanas en el territorio como una intervención importante en la comunidad.

Los barrios de Señor de los Milagros, Racar, Mutualista Azuay, San Mateo de la Cerámica, Subcentro de Salud fueron los principales impulsores de la iniciativa para la elaboración del Plan de Racar. Este plan constituye una necesidad imperiosa para estos barrios urbanos periféricos no consolidados. Entre las intervenciones realizadas como consecuencia del plan está el mejoramiento del acceso continuo de los servicios públicos básicos, como el acceso al agua potable, reparación del alcantarillado y el sistema de aguas servidas, reparación del alumbrado público, creación de zonas de protección ambiental para destinarlas a la recreación y el esparcimiento de las familias del sector, lo cual ayuda a generar mejoras en las condiciones de vida de sus habitantes. Además, el plan inició el

proceso de reordenación territorial para adecuarlo a las necesidades y a la optimización del uso y la gestión de los recursos naturales y la administración del espacio urbano.

## Difusión de convocatorias comunicacionales

La aprobación del plan al cumplir con el proceso de participación. Se resalta que la aprobación del plan en el concejo cantonal con el apoyo de la población y sus líderes es resultado deseado. Se hace referencia a la importancia del justificativo mediante el expediente participativo en la aprobación del Plan. De acuerdo con la Constitución Nacional del 2008, la COOTAD y la LOPC, la certificación de que hubo participación ciudadana es obligatoria para la aprobación de planes y proyecto, como el PAU de Racar, por parte de la Municipalidad de Cuenca

Las personas que participaron en los eventos convocados por el Municipio de Cuenca suelen ser quienes se beneficiaban directamente del plan sobre el cual se discute en tales reuniones, o quienes consideran que sus predios se verían afectados por los planes urbanísticos. Ellos buscaban aclaraciones y justificativos para mejorar la situación en su barrio. Por lo tanto, aumenta el interés de que sus observaciones sean tomadas en cuenta para modificar la planificación. Esto se hizo bastante evidente en la propuesta de la replanificación de vías, de modo que tuvieran menor afectación a los predios y una carga compartida o equitativa para los propietarios.

Sin embargo, los vecinos no revisan constantemente estos chats, ya que se utilizan para diferentes anuncios, tanto del barrio como externos. Esto representa un limitante para convocar a la participación, ya que el chat se satura de información y comunicación sobre asuntos del barrio y la directiva.

Una difusión limitada de las convocatorias conlleva escasa participación. Por lo tanto, para lograr convocatorias y reuniones ampliadas con toda la comunidad, la difusión deba también amplia, inclusiva, multidimensional y multimedia. En estos procedimientos técnicos, como la aprobación de

planes urbanísticos, no se debe excluir a ningún grupo o sector de la comunidad.

## Impacto de la participación comunitaria en la comunidad

Es importante destacar que la participación ciudadana en la aprobación del plan puede mejorar la calidad de vida y promover un desarrollo sostenible, al garantizar que las decisiones de planificación urbana reflejen las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

Los informantes indicaron que, aunque limitada y mejorable, la participación comunitaria en la aprobación del PAU de Racar, por parte de la Municipalidad de Cuenca, tuvo un impacto positivo en la comunidad.

- En primer lugar, generó el interés de los vecinos comunes por participar en la toma de sesiones, según lo indicaron los informantes. También, se generó la necesidad de replantear los mecanismos de convocatoria, información y participación empleado por la Municipalidad de Cuenca en la aprobación del PAU de Racar, por parte de la Municipalidad de Cuenca.
- En segundo lugar, la participación de los vecinos y vecinas del sector el Racar en el plan de actualización urbanística fue crucial para incorporar las necesidades, intereses y expectativas de los grupos de personas que estaban directamente involucrados en el dicho plan, como, el trazado de la vía, los equipamientos comunitarios entre otros. Estos grupos, al ser los más interesados en el bienestar de su territorio, han demostrado un grado de compromiso en participar en los recorridos por el sector junto a los técnicos del GAD Municipal de Cuenca.
- Además, es necesario, según los informantes, crear y desarrollar planes consensuados, con la participación de la comunidad, la dirección técnica de Urbanismo del Municipio y las autoridades políticas gubernamentales y legislativas en todo el proceso.

- También, aunque la participación no fue suficiente, el proceso generó interés por impulsar la contraloría social de las obras públicas de interés y presupuesto municipal. Se ha impulsado la toma de conciencia de que todos conozcan los proyectos, participen de su diseño, acompañen su desarrollo y velen por su cumplimiento.
- Adicionalmente, como lo afirmaron los informantes, se ha logrado un progresivo reconocimiento del rol esencial de la participación de la población en la toma de decisiones.
- Finalmente, como uno de los principales logros, los informantes mencionan que se reconoce la importancia de la aprobación previa de parte de la ciudadanía como parte del proceso, para darle legitimidad democrática a las decisiones tomadas en relación con las obras urbanísticas del sector Racar.

## Barreras para la participación ciudadana

Se identifican varias barreras que pueden haber limitado la participación ciudadana, como las barreras lingüísticas, la falta de tiempo suficiente o recursos para participar, y la desconfianza hacia el proceso por parte de algunos sectores de la comunidad. Se destaca la falta de una metodología clara que garantice los miembros de la comunidad participen efectivamente en el proceso. Se menciona la baja participación y el desconocimiento por parte de los moradores sobre el alcance de la planificación como barreras específicas. Se señala la ausencia de apoyo de un técnico en el área social en el proceso como otra barrera potencial. Se indica que la falta de información previa para los moradores también pudo haber contribuido a la baja participación.

Además, el lenguaje empleado por los técnicos en las interacciones reuniones con los vecinos y vecinas del barrio quienes participaron en los talleres, reuniones, o durante los recorridos de campo no adecuado para este contexto social, no es suficientemente comprensivo y fluido; por lo

tanto, se requiere considerar una mejor alternativa divulgativas, empleando lenguaje llano en las discusiones conducentes a la aprobación del plan.

Estas barreras pueden haber limitado la participación ciudadana. Los informantes refieren que la inequidad en el acceso a la información, en uso de una lengua técnica por parte de los funcionarios del Municipio de Cuenca, la falta de tiempo o recursos para participar y la desconfianza hacia el proceso por parte de algunos sectores de la población impiden que los habitantes de la comunidad participen; desmotiva y obstaculiza la participación.

Como lo señaló un dirigente:

*“Es decir, la gente está trabajando o en otras actividades y el municipio convoca sin ver el alcance que pueda tener esto (la convocatoria). Además, esto (las reuniones de trabajo con la comunidad) implica disponer de recursos económicos para adquirir refrigerios para los asistentes, transporte, gestión de espacios públicos o privados, viáticos y pago de horas extras a los funcionarios. Por lo tanto, las reuniones de trabajo de esta naturaleza deberían tener un mejor proceso de planificación”.*

## Propuestas para mejorar la participación comunitaria

La participación en reuniones, talleres y recorridos en el campo de los miembros de la población del sector Racar, permitió recoger algunas propuestas, que se mencionan a continuación:

- Ampliar la participación de jóvenes y niños en espacios específicos para ellos.
- Desarrollar herramientas técnicas y metodológicas que faciliten la participación ciudadana en los planes urbanísticos complementarios. Entre estas, se puede diseñar estrategias para mejorar la comunicación y la convocatoria mediante el uso de redes

sociales y aumentar la participación en las reuniones y talleres. También, se pudieran emplear dinámicas de grupo para fomentar la participación ciudadana en el desarrollo de las actividades de reuniones y talleres. También, se podrían diseñar instrumentos de consulta y evaluación digitales, alojados en los sitios institucionales, de modo que participen quienes no se sienten cómodos al hablar en público.

- Las autoridades del GAD Municipal de Cuenca deben involucrarse activamente en los espacios de construcción del plan urbanístico de la ciudad.
- Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación periódica de los procesos participativos.
- Implementar programas de educación continua y capacitación sobre la participación de la ciudadanía, con énfasis en la planificación urbana con a los vecinos y vecinas.







## Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

El objetivo de esta investigación fue analizar el enfoque de la participación ciudadana aplicado en la aprobación del PAU de Racar. Una vez realizada la investigación, se obtuvieron hallazgos altamente relevantes que permitieron identificar el enfoque de participación ciudadana empleado en la aprobación del plan urbanístico de Racar y comprender cómo se implementa la participación de los ciudadanos en diferentes momentos del proceso de aprobación del plan urbanístico.

Los resultados indican que no se aplicó un único enfoque en la aprobación del PAU de Racar; en cambio, se utilizaron conjuntamente tres enfoques: el enfoque informativo, el enfoque colaborativo y el enfoque consultivo, con predominio del enfoque informativo.

Desde los enfoques informativo y consultivo, la participación ciudadana consistió principalmente en darles a los ciudadanos, a través de los dirigentes vecinales, información sobre el PAU de Racar y los mecanismos necesarios para su aprobación. Predominantemente, les informaron a aquellos ciudadanos que tuvieron acceso a los medios empleados sobre el PAU de Racar.

Desde la perspectiva predominante, en la aprobación del PAU de Racar, la participación ciudadana consistió básicamente en la intervención de algunos dirigentes vecinales como colectivos sociales reconocidos y válidos para las autoridades; sin embargo, su participación se basó en consultarles sus intereses y propósitos específicos. La participación de los ciudadanos no organizados fue limitada.

Desde el enfoque consultivo, hay evidencia de que los ciudadanos fueron informados y, además, se indagaron sus opiniones, intereses, necesidades, preocupaciones y expectativas sobre la aprobación del PAU de Racar. Se

emplearon diferentes mecanismos, tales como conversatorios, reuniones de trabajo, anuncios en grupos de redes sociales, visitas a la comunidad.

Nuestros hallazgos sustentan, mediante testimonios y prácticas, la viabilidad del cumplimiento de la LOPC en particular y la Constitución Nacional de Ecuador, en general. Se constata que, cuando se le da la oportunidad, los miembros de la comunidad y la dirigencia comunitaria organizada participan efectivamente en la planificación de las obras de interés que los beneficia.

Asimismo, los testimonios y las experiencias de los técnicos especialistas de la Dirección General de Planificación Territorial del GAD-Municipal de Cuenca, revelan que, cuando hay disposición, actitud y vocación democrática, se puede promover la participación de los ciudadanos en los distintos procesos relacionados con el desarrollo de proyectos urbanísticos de interés comunitario.

Además, los resultados de este estudio muestran que planificación urbana y territorial y el desarrollo de los Planes de Actuación Urbanística son susceptibles de incluir a la participación ciudadana en cualquiera de las fases del proceso. Aunque la participación ciudadana fue escasa, limitada y poco significativa, los hallazgos destacan las bondades de la participación ciudadana en el desarrollo de proyectos de infraestructura, viabilidad, programas sociales y políticas de desarrollo urbano.

Por lo tanto, nuestros resultados implican un proceso de reflexión sobre los principios democráticos del Estado Ecuatoriano, pues revela los mecanismos de participación ciudadana utilizados por los ciudadanos y aquellos promovidos por el gobierno local y regional en la toma de decisiones de asuntos importantes para el sector Racar, en un todo sustentado en lo establecido en la legislación vigente que regula estos temas, según el espíritu, razón y motivo de nuestra Constitución, de vocación democrática y participativa.

Se halló que en el proceso seguido para la aprobación del PAU de Racar, se utilizaron diversos métodos para promover e implementar la participación ciudadana, entre los cuales se destacan los talleres de trabajo,

las reuniones comunitarias, visitas a la comunidad, charlas grupales, conversatorios, exposiciones plenarias.

Se encontró que el estudio de la participación de los ciudadanos en los procedimientos conducentes a la aprobación del PAU tuvo impacto en la percepción de la participación de los ciudadanos. Los informantes resaltan que la participación ciudadana debe conducir a acuerdos entre la población individual y mediante grupos organizados, los técnicos municipales y las autoridades municipales sobre el modelo de desarrollo y las condiciones de planificación para priorizar las necesidades de la comunidad. También, resaltan la importancia de emplear variedad de estrategias para establecer equilibrios entre los alcances de los proyectos urbanísticos del cantón cuenca y la región Racar, las iniciativas de los técnicos y las autoridades municipales y las necesidades de la comunidad, según las prioridades expuestas por los dirigentes vecinales.

Nuestra investigación muestra que la participación comunitaria en la aprobación del PAU de Racar contribuyó, aunque de manera limitada, a mejorar la calidad de vida y el crecimiento de la región. Logramos que las necesidades y aspiraciones de los líderes comunitarios fueran consideradas en las decisiones de planificación urbana, gracias a la colaboración y el compromiso entre los actores locales, líderes comunitarios, técnicos municipales y miembros del gabinete del gobierno local, en beneficio del bienestar individual y colectivo.

También, hay indicios del uso del enfoque de participación ciudadana consultivo. A lo largo del proceso de evaluación y aprobación del plan urbanístico, los dirigentes vecinales, los técnicos municipales y los miembros del gabinete del gobierno expresaron su compromiso con el desarrollo urbano de su sector. Todos los involucrados participaron en el estudio diagnóstico, el diseño de la propuesta y en la aprobación del documento final, luego de agotar la revisión de diferentes borradores. Sin embargo, la participación ciudadana fue limitada y, de alguna manera, excluyente.

En su condición de plan consensuado entre la comunidad, la dirección técnica de Urbanismo y las autoridades municipales, todos son garantes de

su implementación. Además, como todas las partes conocen los proyectos, acompañaron su desarrollo; por lo tanto, están en capacidad de velar por su cumplimiento, ejerciendo así la función contralora de la comunidad.

Aunque existan procedimientos establecidos para involucrar a la ciudadanía en la aprobación de los planes urbanísticos, como se ha mencionado, la calidad de la participación es baja, debido a que su enfoque es informativo. Predominan prácticas informativas, que pueden resultar necesarias, peor insuficientes y, en consecuencia, poco eficaces. Esto, en oportunidades, puede generar descontento entre los habitantes.

Además, los talleres de trabajo y las reuniones comunitarias se identificaron diferencias criterios y falta de claridad conceptual sobre los mecanismos e importancia de participación ciudadana. Esto evidencia, de alguna manera, cierto nivel de desconocimiento sobre la articulación y la aplicación adecuada de la normativa jurídica nacional y local.

Esto generó algunas barreras técnicas, procedimentales, comunicacionales y administrativas que pudieron afectar la participación ciudadana. Los informantes refieren que la inequidad en el acceso a la información, en uso de una lengua técnica por parte de los funcionarios del Municipio de Cuenca, la falta de tiempo o recursos para participar y la desconfianza hacia el proceso por parte de algunos sectores de la comunidad impiden que los miembros de la comunidad participen; desmotiva y obstaculiza la participación.

Por lo tanto, es fundamental mejorar los medios de comunicación, la transparencia y promover la toma de decisiones colaborativa entre las autoridades y la comunidad para lograr una participación más efectiva que conduzca a transformaciones fundamentales en desarrollo del sector urbano.

Finalmente, se puede concluir que la participación comunitaria puede incidir en un plan más inclusivo y sostenible, con mayor legitimidad y aceptación por parte de la comunidad. Los participantes destacan que la participación ciudadana puede llevar a un plan aprobado con mayor aceptación por parte de la población.

Se encontró que la participación comunitaria tiene un enfoque predominantemente informativo. Se centra en dar a conocer los planes a la comunidad. Aunque informar es necesaria, no suficiente para la aprobación del plan urbanístico de Racar. Su aprobación en el concejo cantonal debería ser una consecuencia de la consulta y participación amplia de la población y sus líderes. En consecuencia, sería altamente pertinente incluir la certificación de la participación comunitaria como requisito para la aprobación de los planes de esta naturaleza.

Es más fácil que la gente participe cuando se trata de solucionar una necesidad o problema de la comunidad, pero es más complicado cuando se planifica toda la parroquia o ciudad. Esto se debe a que es más complicado coordinar a todas las personas que viven en diferentes partes de la ciudad. La estrategia enmarca a la participación multinivel por escalas en donde la participación es espontánea es un nivel de vecindario o barrio (Galimberti, 2022).

Por último, de la información obtenida en la investigación se infiere que la participación ciudadana condujo a acuerdos entre los involucrados sobre el modelo de desarrollo y las condiciones de planificación para viabilizar la propuesta. Los conversatorios realizados en el barrio entre los vecinos, técnicos y autoridades municipales permitieron priorizar las necesidades de la comunidad, tales como: como es el alcantarillado, agua potable, vialidad y equipamiento. En este proceso de aprobación del plan la participación ciudadana no tuvo efecto en utilizar la silla vacía, ya que la comisión de urbanismo de los concejales dio su voto favorable al seno del concejo secundando la moción para dicha aprobación, después de haber sido bien recibido por los ciudadanos.

## Limitaciones

A pesar de que se lograron los objetivos, esta investigación tuvo algunas limitaciones. A continuación, se presentan las limitaciones más relevantes:

- En primer lugar, los participantes de la investigación no representan suficientemente a los dos colectivos involucrados en esta investigación: los técnicos especialistas de la Dirección General de Planificación Territorial del GAD Municipal de Cuenca y los dirigentes barriales del sector Racar.
- En segundo lugar, las fuentes de información primaria parecen ser insuficientes para analizar, en profundidad, el enfoque de participación ciudadana aplicado en la aprobación del PAU de Racar. En esta investigación se realizaron solo un grupo focal y una entrevista para cada subgrupo.
- En tercer lugar, en los estudios cualitativos es fundamental incluir, como técnica para recolectar datos, la observación directa y la entrevista abiertas en profundidad. Por un lado, la observación permite contrastar los testimonios referidos por los informantes y los datos registrados en los informes técnicos y planes gubernamentales con las propias prácticas. Por otro lado, las entrevistas en profundidad, permiten volver, sobre los mismos testimonios de los informantes, para identificar las verdaderas creencias y percepciones sobre los temas tratados. En nuestro caso, desafortunadamente, estas técnicas no pudieron incluirse.
- En cuarto lugar, el estudio es cualitativo; en consecuencia, recoge las perspectivas de un grupo pequeño de informantes. Los hallazgos de este estudio pueden complementarse con estudios cuantitativos que pudieran describir el panorama de un número más amplio de miembros de la comunidad. De esta manera, se enriquecería la comprensión del enfoque la participación de los ciudadanos empleado en la aprobación del PAU. Además, mediante estudios cuantitativos se podrían identificar focos de

interés, preocupaciones, necesidades, fallas y debilidades políticas, legislativas y educativas.

- Finalmente, el éxito de los estudios cualitativos implica, necesariamente, que los informantes aporten sus perspectivas subjetivas sobre el tema. Para ello, los informantes y los investigadores deberían integrarse para proyectar seguridad. Una de las estrategias más utilizadas y exitosas para lograrlo es dedicar un periodo de inmersión preliminar para ganarse la confianza de los informantes. En esta investigación, desafortunadamente no se dispuso de ese tiempo. En consecuencia, es probable que las respuestas de las entrevistas y las participaciones de los grupos focales no representen coherentemente las perspectivas personales de los informantes.

## Recomendaciones para la práctica

Los resultados de esta investigación permiten realizar las siguientes recomendaciones para la práctica:

- Primero, para mejorar la participación ciudadana, se recomienda clarificar el concepto de esta práctica a través de campañas educativas e informativas, mejorar las convocatorias y descentralizar las decisiones. La participación de la ciudadanía es esencial para los sistemas de gobiernos basados en la democracia deliberativa, pero enfrenta desafíos en Cuenca que pueden superarse mediante la colaboración entre ciudadanos y el GAD-Municipal para fortalecerla.
- Esto implica diseñar e implementar programas de formación sobre la democracia participativa y deliberativa y la participación ciudadana dirigidos a los técnicos municipales encargados de los planes de desarrollo de las diferentes comunidades de la región. Entre los aspectos que se podrían abordar están estudiar los mecanismos que se garantizan en la constitución y las leyes de Ecuador, analizar experiencias de otras regiones de Ecuador y de

otros países donde se haya implementado enfoques de participación ciudadana que trascienda el enfoque informativo.

- Complementariamente, se deberían promover la educación ciudadana, mediante la realización de programas de educación comunitaria que les permita a los dirigentes barriales y a la ciudadanía en general conocer los diferentes enfoques de participación existentes y cuales se podrían implementar en su comunidad para mejorar la toma de decisiones que los beneficie más colectivamente.
- Asimismo, sería altamente recomendable incluir en la evaluación para la contratación de los técnicos municipales que tengan suficientes conocimientos sobre la democracia y la participación comunitaria de modo que se puede contar, de entrada, con personal capacitado para poner en práctica los mejores mecanismos y estrategias para tomar decisiones en el marco de los procedimientos involucrados en el diseño, el diagnóstico, la implementación y la evaluación de planes, programas y proyectos de interés para la comunidad.
- Además, se recomienda a los gobiernos locales velar por que sus técnicos pongan en práctica la LOPC y la Constitución de Ecuador. Es necesario promover y practicar, en los diferentes niveles de gobierno, la participación de los ciudadanos en los proyectos dirigidos a diseñar planes, proyectos, programas y políticas locales y sectoriales de gestión gubernamental.
- También, se sugiere a la ciudadanía ejercer su derecho a la participación individual y colectiva organizada en el diseño, el desarrollo, la ejecución y la evaluación de planes, programas y proyectos comunitarios.
- Adicionalmente, es esencial que las autoridades cantonales desarrollen programas de educación comunitaria, que incluya la publicación de folletos, manuales, reglamentos, experiencias exitosas, entre otras, sobre la participación comunitaria.

- Finalmente, se recomienda a la Dirección General De Planificación Territorial de Cuenca implementar la participación de los ciudadanos en todas las etapas de los futuros Planes de Actuación Urbanística de Racar: diseño, implementación y evaluación. De esa manera, se pone en práctica los principios democráticos que guían todas las instituciones públicas del Ecuador.

## Recomendaciones para la investigación

Con base en los resultados, se hacen las siguientes recomendaciones para continuar la línea de investigación:

- En futuros estudios, sería necesario contar con más tiempo poder realizar un estudio más profundo involucrar con más miembros de la comunidad, para realizar análisis más detallados de las perspectivas de los informantes.
- Al disponer de más tiempo para ejecutar el trabajo de campo, se podrían realizar más reuniones de grupos focales y más entrevistas para profundizar en las perspectivas de los participantes. También, esto permitiría analizar más profundamente los datos mediante técnicas cualitativas de análisis.
- Futuras investigaciones deberían abordar el fenómeno de la participación ciudadana de forma más integral y profunda, empleando una variedad de técnicas de investigación cualitativa.
- Realizar estudios cualitativos o mixtos para recoger las opiniones y percepciones de un mayor número de personas de la comunidad.
- También, sería recomendable realizar estudios de intervención con los técnicos municipales y con dirigentes variables para, luego de ofrecerles programas de formación sobre los enfoques y mecanismos de participación ciudadana y sus implicaciones legales, evaluar sus niveles de conocimiento al respecto.

- Asimismo, es necesario promover el acompañamiento en forma de mentorías a los miembros del personal técnico del Cantón Cuenca, de modo que se les pueda acompañar y orientar los procesos conducentes a tomar decisiones e impulsar la adopción de los enfoques de participación ciudadana más efectivos, que más beneficien a la comunidad.
- Por último, futuros trabajos deberían considerar la posibilidad de dedicar algún tiempo a tener contacto con los informantes de forma espontánea, previo al inicio formal del trabajo de campo. Esto permitiría obtener datos más confiables.



## Referencias

- Alberchi, P. (2014). *Metodología para la Evaluación de la Participación Ciudadana*. CLACSO.
- Alberich-Nistal, T. (2014). Democracia, participación ciudadana y funciones del trabajo social. *Trabajo Social Global-Global Social Work*, 4(6), 3-30.
- Arango Cuartas, S., & López Valencia, A. (2021). Diseño urbano participativo del espacio público. una herramienta de apropiación social. *Bitácora urbano territorial*, 31(3), 13-26.
- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Sikolibros
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. <https://copsstec.com/wp-content/uploads/2023/02/CONSTITUCION-DE-LA-REPUBLICA-DEL-ECUADOR-1.pdf>
- Asamblea Nacional (2010). *LOPC. Ley N° 13 del 2010*. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org6.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf)
- Asamblea Nacional (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Uso y Gestión de Suelo en el Ecuador*. Registro Oficial Suplemento 790 de 05 de julio de 2016: <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>
- Balboa, J. M. (2017). *La participación ciudadana: Un reto para la democracia del siglo XXI*. Dykinson.
- BID (2023). *La participación ciudadana: Un instrumento fundamental para el desarrollo*. <https://www.iadb.org/en>
- Barbour, R. (2013). *Los grupos de discusión en investigación cualitativa*. Morata.
- Bonet Martí, J. (2012). El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona. *Athenea Digital*, 12(1), 15-28. <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v12n1.914>
- Canto Sáenz, R. (2017). Participación ciudadana, pluralismo y democracia. *Tla-melaua*, 10(41), 54-75.
- Cardona Uribe, G. A. (2022). *Impacto del Tratamiento de Desarrollo en los Suelos de Expansión de los Municipios del Altiplano del Oriente Antioqueño Entre 2000 y 2022 y su Correspondencia*. (Tesis). Universidad Santo Tomas. <usta.edu.co>
- Cedillo Preciado, S. P., & Rivadeneira Rodríguez, E. M. (2020). Participación ciudadana en la gestión de las políticas educativas. *Conrado*, 16(72), 210-216.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2023). *Sistema de planificación urbano de Ecuador*. <https://plataformaurbana.cepal.org/es/sistemas/planificacion/sistema-de-planificacion-urbano-de-ecuador>
- Concejo Cantonal de Cuenca (2016). *PAU del sector Racar*. Concejo Cantonal de Cuenca
- Domínguez, F. (2020). *Conflictos territoriales por la producción del espacio urbano en la periferia de Cali entre 2000 y 2018*. (Tesis). Flacso. <flacsoandes.edu.ec>

- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Theories of democracy in an age of globalization*. Oxford University Press.
- Estrada-Acuña, R. A., Arzuaga, M. A., Giraldo, C. V., & Cruz, F. (2021). Diferencias en el análisis de datos desde distintas versiones de la Teoría Fundamentada. *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, (51), 185-229.
- Font, J., Blanco, I., Gomà, R., & Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *Documentos de Debate*, 6, 113-140.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. MIT Press.
- Fung, A. (2006). Deliberative democracy and ecological citizenship: The promise and challenge of institutional innovation. *Theory and Society*, 35(3), 399-421.
- Galimberti, C. (2022). Citizen participation in multiscale planning: the case of “26 Local Strategies: A Metropolitan Plan” in the Rosario Metropolitan Area, Argentina (2016–2020). *Environment and Urbanization*, 34(1), 229-246.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca (2022). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Dirección de planificación*. [https://www.cuenca.gob.ec/sites/default/files/planificacion/1\\_3\\_Modelo%20de%20Gesti%C3%B3n%20PDOT\\_actualizaci%C3%B3n%20mayo%202022.pdf](https://www.cuenca.gob.ec/sites/default/files/planificacion/1_3_Modelo%20de%20Gesti%C3%B3n%20PDOT_actualizaci%C3%B3n%20mayo%202022.pdf)
- González, J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18(43), 51-73.
- Greenbaun, T. (2001). *The handbook for the focus group*. Sage Publications.
- Guzmán-Barrón Sobrevilla, M. A., Brenes, E. R., & García, M. A. (2020). La participación ciudadana en la gestión pública: un análisis desde la perspectiva de los derechos humanos y la democracia participativa. *Revista de Gestión Pública y Análisis Político*, 22(3), 391-414.
- Habermas, J. (1989). *The public sphere: An essay on democracy*. Beacon Press.
- Healey, P. (1997). *Traditions of planning thought. Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Bloomsbury Publishing
- Hernández, S., Fernández, C. y Baptista, L. (2006). *Metodología de la Investigación*. (4° ed.). México: McGraw-Hill.
- Hernández-Mendible, J. (2022). La participación ciudadana en la gobernanza urbana: retos y oportunidades para la construcción de ciudades sostenibles e inclusivas. *Ciudades, Revista Científica de la Asociación Española de Planificación Urbana*, 20(77), 139-155.
- Huertas, E., y Vigier, F. J. (2010). El Grupo de discusión como técnica de investigación en la formación de traductores: Dos casos de su aplicabilidad. *Entreculturas*, 2, 181–196. <https://www.entreculturas.uma.es/n2pdf/articulo11.pdf>
- Keeble, C., Barber, S., Law, G. R., & Baxter, P. D. (2013). Participation bias assessment in three high-impact journals. *Sage Open*, 3(4), 2158244013511260.
- Kim, B., Yoo, M., Park, K. C., Lee, K. R., & Kim, J. H. (2021). A value of civic voices for smart city: A big data analysis of civic queries posed by Seoul citizens. *Cities*, 108, 102941.
- Knight Soto, F., & Delgado Knight, G. (2023). La participación ciudadana en la gobernanza urbana: un análisis desde la perspectiva de los derechos humanos y la democracia participativa. *Revista Estudios Sociales y Humanísticos*, 13(2), 265-284.

- Narváez, M., Cabrera, E., & Vicuña, D. (2022). La participación ciudadana en la Constitución del Ecuador. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 7(2), 453-490.
- Organización de las Naciones Unidas (2016). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible (Hábitat III)*. ONU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/habitat3/>
- Ortiz Padilla, D. F. and Diaz Carvajal, B. (2023). *Resignificación física y simbólica del museo de memoria histórica de Colombia (detrimento patrimonial, intersticios urbanos y fragmentación en la estructura social)*. (Tesis). Universidad Gran Colombia. [ugc.edu.co](http://ugc.edu.co)
- Ortiz Padilla, D. F., & Diaz Carvajal, B. (2023). *Resignificación física y simbólica del museo de memoria histórica de Colombia (detrimento patrimonial, intersticios urbanos y fragmentación en la estructura social)*. (Tesis). Universidad Gran Colombia.
- Ossorio, M. A. (1974). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Editorial Heliasta.
- Oviedo, E., Abogabir, X. (2000). Participación ciudadana y espacio público. En O. Segovia y G. Dascal. (Ed.), *Espacio público, participación y ciudadanía* (pp. 19-34). Ediciones SUR.
- Pardo, C., & Sagredo, A. (2022). Educación ciudadana y el uso de estrategias didácticas basadas en TIC para favorecer el desarrollo de competencias en ciudadanía digital en estudiantes. *Cuadernos de Investigación Educativa*, 13(2), 79-102.
- Pealey, P. (1997). Traditions of Planning Thought. En *Collaborative Planning. Planning Environment Cities*. Palgrave. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-25538-2\\_1](https://doi.org/10.1007/978-1-349-25538-2_1)
- Pimienta, J., Gulfo, Y. E. C., & Suarez, A. D. (2021). Participación ciudadana en el sistema de seguridad social en salud en Colombia. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 27(1), 230-240.
- Pintado, T. (2000). La participación ciudadana como herramienta para la gestión pública local. En *Jornadas de Gestión Pública Local: Nuevos Paradigmas y Desafíos* (pp. 1-16). Instituto Valenciano de Administración Pública.
- Prieto-Martín, P., & Ramírez-Alujas, Á. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 58, 61-100.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2023.). *La participación ciudadana: Una guía para la acción*. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/participacion-ciudadana>
- Quezada, M. (2015). Lineamientos metodológicos para ordenar el área periurbana de Cuenca. Caso Guncay-El Valle. (Tesis). Universidad de Cuenca. [http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/23017/1/lineamientos\\_metodologicos\\_para\\_tratar\\_el\\_periurbano.pdf](http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/23017/1/lineamientos_metodologicos_para_tratar_el_periurbano.pdf)
- Ramírez, E. P. (2007). La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas. *Reflexión política*, 9(17), 76-87.
- Real Academia Española (2006). *Diccionario de la lengua Española*. Espasa.
- Robalino Vaca, B. F. (2021). *Movilidad Urbana Sostenible: La incidencia de actores sociales en la puesta en agenda de la bicicleta como sistema de transporte alternativo en la ciudad de Cuenca 2011-2019*. (Tesis). Flacso. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/17610>
- Roitman, S. (2008). Planificación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas. *Scripta nova*, 12(270), 1-16.
- Salazar, G. (2004). *La participación ciudadana en América Latina: Desafíos y perspectivas*. CEPAL

- Sánchez de Madariaga, I. (2004). Infraestructuras para la vida cotidiana y calidad de vida. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 8, 101-133.
- Sánchez Ramos, B. (2010). El protagonismo y empoderamiento ciudadano en la planificación urbana. *Revista Estudios Urbanos*, 11(2), 237-262.
- Sánchez, F. P. (2009). *La participación ciudadana, la vida de las ciudades*. Diputación General de Aragón.
- Serbia, J. (2007). Diseño, muestreo y análisis en la investigación cualitativa. *Hologramática*, 7(3), 123 – 146.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Tarrillo Vargas, J. E. (2022). *Plan de intervención de enfermería en el fortalecimiento del agente comunitario de salud para el cuidado integral del niño menor de 3 años del centro de salud Chen, Moquegua, 2022*. (Tesis). Universidad Nacional del Callao [unac.edu.pe](http://unac.edu.pe)
- Vázquez, L. S. (2008). La participación ciudadana: un marco conceptual. *Encuentro*, (81), 7-29.
- Villasante, T. (2001). Participación ciudadana y alternativas de sociedad. En J. Zamora (ed.), *Radicalizar la democracia: sociedad civil, movimientos sociales e identidad religiosa* (pp. 47-62). Verbo Divino.
- Villasante, T. R., Heredia, Á. F., & Sánchez, C. A. (2015). *Procesos de participación ciudadana en la implementación de sistemas de movilidad urbana sostenible (BICIPART)*. Gobierno de España.
- Ziccardi, A. (2005). Institucionalidad y formalización de los mecanismos participativos en la planificación urbana. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos*, 31(95), 155-174.

## Anexos

### Anexo A

#### Entrevista a los técnicos del GAD-Municipal de Cuenca que conocen de la aprobación del Plan de Actuación Urbanístico del sector Racar.

Cuenca, 08 de abril del 2024.

**Tema de investigación:** "Enfoque de la Participación Ciudadana en la Aprobación del Plan Urbanístico Complementario: Estudio de Caso de Racar" Cuenca-Ecuador.

**Objetivo:** Identificar el enfoque de la participación ciudadana aplicado en la aprobación del PAU de Racar.

#### Preguntas

1. ¿Cómo se incorporó la participación ciudadana en el proceso de aprobación del Plan de Actualización Urbanística del sector el Racar?
2. ¿Cuántas personas participaban de las reuniones?
3. A quienes se convocó para la elaboración del PAU-R
4. ¿Había representatividad de mujeres jóvenes, tercera edad niños, o solo había líderes?
5. ¿Quiénes eran los que más intervenían?
6. ¿Qué estrategias se emplearon para garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones para la aprobación del Plan de Actualización Urbanística del sector el Racar?
7. ¿Cómo influyó la participación ciudadana en la aprobación del Plan de Actualización Urbanística del sector el Racar?
8. ¿Qué mecanismos específicos se utilizaron para facilitar la participación ciudadana en la aprobación del Plan de Actualización Urbanística del sector el Racar?
9. ¿Cómo se recogió y se tomó en cuenta las opiniones, ideas y experiencias de quienes participaron en el proceso de aprobación del Plan de Actualización Urbanística del sector el Racar?

10. ¿Cuáles fueron las instancias donde se evidenció la participación ciudadana durante el proceso de aprobación del Plan de Actualización Urbana para el sector Racar?
11. ¿Qué barreras se presentaron para la participación ciudadana en el proceso de aprobación Plan de Actualización Urbanística del sector el Racar?
12. ¿Cuáles fueron los resultados o efectos de la participación comunitaria en el proceso de aprobación del Plan de Actualización Urbanística del sector el Racar?
13. ¿Cuáles son las obras, productos e intervenciones que la población propuso?
14. ¿Han sido las propuestas de la gente incorporadas al PAU y al PDOT?
15. ¿Cuáles de estas intervenciones se han implementado en la comunidad?
16. ¿Cómo ayudó la participación de la gente en la aprobación del Plan de Actualización Urbanística del sector el Racar a mejorar la calidad de vida y promover un crecimiento sostenible en el sector?



## Anexo B

### Entrevista a los dirigentes del sector Racar del GAD-Municipal de Cuenca sobre la aprobación del Plan de Actuación Urbanístico.

Cuenca, 16 de abril del 2024.

**Tema de investigación:** "Enfoque de la Participación Ciudadana en la Aprobación del Plan Urbanístico Complementario: Estudio de Caso de Racar" Cuenca-Ecuador.

**Objetivo General:** Identificar el enfoque de la participación ciudadana aplicado en la aprobación del PAU de Racar.

#### Preguntas

1. ¿Como se hacían las convocatorias para que la gente del barrio participe en las reuniones del Plan de actualización Urbana?
2. ¿Cuál fue el número total de reuniones o eventos de participación ciudadana organizados durante el proceso de aprobación del Plan Urbanístico Racar?
3. ¿Cuántos ciudadanos participaron activamente en las reuniones de consulta o discusión sobre el Plan Urbanístico Racar?
4. ¿Cuántos comentarios o sugerencias de parte de la comunidad, se recibieron por escrito durante la construcción del Plan Urbanístico Racar?
5. ¿Cuál fue el nivel de satisfacción de los ciudadanos con respecto a su participación en el proceso de aprobación del Plan Urbanístico Racar, medido en una escala del 1 al 3

a\_\_\_\_ baja

b\_\_\_\_ media

c\_\_\_\_ alta

6. ¿Cuánto tiempo, en promedio, duraron las reuniones de participación ciudadana relacionadas con el Plan Urbanístico Racar?
7. ¿Quiénes intervinieron en las reuniones del Plan Urbanístico del Racar, los dirigentes o los demás pobladores
8. ¿Se garantizó la inclusión a las personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres, niños y jóvenes a reuniones de participación ciudadana a la construcción del Plan Urbanístico Racar?
9. ¿Usted escucho en los medios locales que se difundía de los eventos relacionados con el plan urbanístico Racar
10. ¿Cuál fue el nivel de participación de las empresas privadas o del sector empresarial que existen en el barrio, en las reuniones de participación ciudadana del Plan Urbanístico Racar?
11. ¿Se consideraron los aportes y necesidades de la comunidad dentro del Plan Urbanístico de Racar?

a\_\_\_\_ Alto,

b\_\_\_\_ medio

c\_\_\_\_ bajo

12. ¿Qué mecanismos o estrategias se implementaron para fomentar la participación ciudadana en la comunidad del Plan de Acción Urbana de Racar?
15. ¿Qué obras o peticiones de la comunidad pedían se incorporen al PAU-R?
16. Quienes eran los que más intervenían en las discusiones sobre los proyectos que deseaba la comunidad
17. ¿Se utilizaron plataformas o recursos específicos para fomentar la colaboración comunitaria en el proceso de toma de decisiones para el Plan de Actualización Urbanística del sector el Racar?
18. ¿Cómo lograron estos mecanismos, fomentar la participación ciudadana de la comunidad para la aprobación Plan de Actualización Urbanística del sector el Racar?
19. ¿Se presentaron dificultades o limitaciones asociadas con los mecanismos que promovieron la participación ciudadana en el proceso de actualización urbanística del sector Racar?
20. ¿Se Captaron y se consideraron las diversas perspectivas y sugerencias de los miembros de la comunidad en el proceso de aprobación Plan de Actualización Urbanística del sector el Racar?
21. ¿Qué lecciones o prácticas del proceso de planificación urbana de Racar?
22. ¿Qué piensa usted sobre los resultados de la elaboración del plan urbanístico del sector, fue efectivo, cumplió con sus expectativas, o fue frustrante y se decepcionó?