



# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193  
Volumen 9 • Número 1 • mayo 2022

Vol. 9 / N° 1

## Artículos

---

Políticas públicas y urbanización en el Distrito Metropolitano de Quito  
*Marcelo Naranjo Villavicencio*

Autonomía, centralidad y persistencia: comunas,  
movimiento indígena y el derecho a la ciudad en Quito  
*Jeremy Rayner*

Niñas, niños y adolescentes centroamericanos  
no acompañados solicitantes de asilo en Norteamérica:  
entre la precariedad y la vulnerabilidad  
*María Dolores París Pombo*

La experiencia de jóvenes migrantes no acompañados  
a través del arte participativo  
*Pascale Naveau*

Pobreza, trabajo y asistencia bajo el Gobierno multicolor en Uruguay  
*Ximena Baráibar*

Interacciones comunicativas pandémicas.  
Reconfiguraciones del des/encuentro con el otro  
*Karina M. Herrera Miller*

Capacidades críticas de los actores educativos para enfrentar la violencia  
*Milton Leonel Calderón-Vélez*

Construcción participativa de políticas públicas.  
Una propuesta metodológica a partir de un caso en Ecuador  
*Andrea Ordóñez León, Verónica Muñoz-Sotomayor,  
Claudia Gabriela Costa-De los Reyes*

## Informe

---

Reconocimiento de sistemas de salud indígenas en la salud pública kichwa  
*Marwa Saleh, Michael Uzendoski y Ofelia Salazar*

## Reseñas

---

Buena economía para tiempos difíciles  
*Jairo River*

Economía de la vida- feminismo, reproducción social y financiarización  
*Amanda Poroza Méndez*



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 9, Número 1 - mayo 2022



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 9, Número 1, mayo 2022

**Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

**Comité Editorial**

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

**Gestora de la revista:** Susana Anda

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:** V&M Gráficas

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2022

1ª. edición: mayo 2022

Introducción ..... 5-6

### Artículos

---

**Políticas públicas y urbanización en el Distrito Metropolitano de Quito** ..... 9-26  
Marcelo Naranjo Villavicencio

**Autonomía, centralidad y persistencia: comunas, movimiento indígena  
y el derecho a la ciudad en Quito** ..... 27-56  
Jeremy Rayner

**Niñas, niños y adolescentes centroamericanos no acompañados solicitantes  
de asilo en Norteamérica: entre la precariedad y la vulnerabilidad** ..... 57-72  
María Dolores París Pombo

**La experiencia de jóvenes migrantes no acompañados  
a través del arte participativo** ..... 73-91  
Pascale Naveau

**Pobreza, trabajo y asistencia bajo el Gobierno multicolor en Uruguay** ..... 93-114  
Ximena Baráibar

**Interacciones comunicativas pandémicas.  
Reconfiguraciones del des/encuentro con el otro** ..... 115-133  
Karina M. Herrera Miller

**Capacidades críticas de los actores educativos  
para enfrentar la violencia** ..... 135-157  
Milton Leonel Calderón-Vélez

**Construcción participativa de políticas públicas.  
Una propuesta metodológica a partir de un caso en Ecuador** ..... 159-187  
Andrea Ordóñez León, Verónica Muñoz-Sotomayor,  
Claudia Gabriela Costa-De los Reyes

## Informe

---

<b>Reconocimiento de sistemas de salud indígenas en la salud pública kichwa</b> .....	191-195
Marwa Saleh, Michael Uzendoski y Ofelia Salazar	

## Reseñas

---

<b>Buena economía para tiempos difíciles</b> .....	199-202
Jairo Rivera	
<b>Economía de la vida- feminismo, reproducción social y financiarización</b> .....	203-205
Amanda Porozo Méndez	
Política editorial .....	207-210

Artículos



# Construcción participativa de políticas públicas. Una propuesta metodológica a partir de un caso en Ecuador

## *Participatory construction of public policies. A methodological proposal from a case in Ecuador*

Andrea Ordóñez León\*, Verónica Muñoz-Sotomayor\*\*,  
Claudia Gabriela Costa-De los Reyes\*\*\*

Recibido: 04/05/2021 - Aceptado: 01/10/2021

159

### Resumen

La gestión territorial y la planificación urbana se ejecutan mediante políticas públicas construidas a través de procesos participativos que involucran a una serie de actores. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador propuso espacios participativos denominados “HUB en territorio” para la construcción de la Agenda del Hábitat Sostenible 2036. Por la emergencia sanitaria, dichos espacios se realizaron de manera virtual. En este artículo, se presenta una propuesta metodológica con base en una de las mesas técnicas desarrolladas como parte de dicho proceso; tales mesas contaron con tres fases: discusión, organización y análisis de información, y resultados. Se aplicaron técnicas de investigación cualitativa para llegar a una propuesta de líneas de acción, basada en la identificación de problemáticas y estrategias derivadas de la participación de los actores. Se evidencia la efectividad de la metodología planteada a fin de lograr que los resultados sean producto de un ejercicio colectivo.

**Palabras clave:** Agenda Hábitat 2036; metodología cualitativa; participación ciudadana, planificación territorial; procesos participativos; taller virtual.

\* Doctora en Urbanismo. Docente investigadora de la Escuela de Arquitectura Universidad Internacional del Ecuador ext. Loja. Grupo de Investigación Dinámicas Urbanas de la Ciudad intermedia (DUCI). Email: anordonezle@uide.edu.ec

\*\* Máster en Ciencias de la Información Geográfica. Docente investigadora de la Escuela de Arquitectura Universidad Internacional del Ecuador ext. Loja. Grupo de Investigación Dinámicas Urbanas de la Ciudad Intermedia (DUCI). Email: vemunozso@uide.edu.ec

\*\*\* Magíster en Construcciones. Docente investigadora de la Escuela de Arquitectura Universidad Internacional del Ecuador ext. Loja. Grupo de Investigación Arquitectura y tecnologías de la edificación sustentable (ARQ-TES) Email: clcostade@uide.edu.ec

## Abstract

Territorial management and urban planning are conducted through public policies built through participatory processes that involve a series of actors. The Ministry of Urban Development and Housing of Ecuador proposed participatory processes called “HUB in territory” for the construction of the Sustainable Habitat Agenda 2036. Due to the health emergency, these processes were held virtually. This article presents a proposed methodology for one of the technical discussion tables, which is developed in three phases: (1) discussion, (2) organization and analysis of information, and (3) results, through the application of qualitative research techniques. A proposal of lines of action is presented based on the identification of problems and strategies abstracted from the participation of the actors, highlighting the effectiveness of the proposed methodology to achieve results that are the product of collective action.

**Keywords:** Citizen participation, participatory processes, Habitat Agenda 2036, qualitative methodology, virtual workshop, territorial planning

## Introducción

En las últimas décadas, la participación de la sociedad en los asuntos públicos ha adquirido mayor relevancia. En el pasado, la participación se relegaba únicamente a los ciudadanos burgueses, quienes tenían disponibilidad de tiempo para informarse e involucrarse en la toma de decisiones (Font 2004). Actualmente, al hablar de participación ciudadana hay que considerar la opinión de una sociedad que no suele mostrarse interesada en ocupar parte de su tiempo en asuntos públicos, por falta de información o mecanismos de comunicación. A pesar de que se ha reivindicado el derecho, y la participación es exigible en procesos del Estado, resulta importante reflexionar sobre los mecanismos y herramientas que efectivizan la participación ciudadana.

Según Rhodes-Purdy (2017), los procesos participativos se inspiraron en teóricos como Rousseau, Mill, Plamenatz y Pateman, quienes sostuvieron que la participación directa en el autogobierno podría llevar a los ciudadanos a elevarse por encima de sus intereses particularistas y abrazar un tipo de política de espíritu público.

En América Latina, los nuevos formatos de gobernanza emergen en un particular contexto sociopolítico y de desarrollo institucional. Los procesos participativos para la planificación empiezan a plantearse como mecanismos democráticos sólo después de superarse las inercias de los regímenes antidemocráticos que se establecieron en la región (Zurbriggen 2011). El “giro a la izquierda” latinoamericano de gran parte de los Gobiernos durante el siglo XXI suscitó cambios radicales en el fondo y las formas democráticas (Stoessel 2014).



Hacia el 2008, once de los dieciocho países latinoamericanos eran gobernados por presidentes de centro-izquierda o izquierda, denominados progresistas. Los Gobiernos progresistas promueven la ampliación de los espacios de participación ciudadana para efectivizar el empoderamiento social –voz y capacidad de decisión– de diversos sujetos y colectivos, que se tradujeron en nuevas constituciones en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela (Stoessel 2014; Gaudichaud, Webber y Modonesi 2019).

En este marco, la participación ciudadana se instaló transversalmente en el discurso de los actores políticos y se trasladó a las instituciones públicas y de Gobierno. Las formas y modelos de democracia son difusos y no necesariamente se traducen en mecanismos de participación ciudadana aplicables a la realidad donde se desenvuelven. Las posiciones más críticas ante esta participación ciudadana institucional manifiestan que hablar de democracia y participación se reduce a diseños institucionales restringidos a los elementos formales en los que gran parte de la población queda excluida de las decisiones (Contreras y Montecinos 2019).

El proceso de democratización no solo se relacionó con la implementación de un ambiente electoral competitivo, sino que también se asoció a nuevas formas de participación ciudadana en las políticas públicas (Zurbriggen 2011). En América Latina desde hace 25 años, se procura incluir en la gobernanza procesos de planificación participativos y multiescalares, de lo nacional a lo subnacional y a lo local. Se entiende, además, que esta gobernanza participativa involucra al Estado, a la sociedad civil y al sector privado en la resolución de los problemas identificados en el ámbito de sus competencias (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015).

Las experiencias de participación ciudadana en distintos países han dado lugar a una serie de enfoques que se diferencian en función de una mayor o menor incidencia. Estos enfoques se pueden clasificar según niveles de participación partiendo desde el primer nivel, donde el Estado tiene el control absoluto y la participación se genera únicamente en procesos de planificación participativa técnica. En el nivel más alto de participación se encuentra la planificación participativa integral, cuyo alcance es construir planes de acción cogestionados (López-Sánchez et al. 2018). Además de los niveles de participación, también hay una diferenciación según los niveles de Gobierno, por ejemplo, dentro de lo local, la participación es más particularizada y próxima.

A la democracia participativa, como estado idílico de lo político, se le atribuye el nombre de democracia consensual (Rancière 1996). Sin embargo, numerosos autores sugieren que en un proceso participativo institucionalizado el consenso conseguido es cuestionable (Mejías Sandía y Henríquez Rojas 2012; Crespo-Sánchez 2019). En este sentido, Crespo-Sánchez (2019) sostiene que si, por un lado,

en el ejercicio de la participación ciudadana institucionalizada se preseleccionan a los sectores involucrados y a sus representantes y, por otro lado, a la convocatoria de estos procesos sólo acuden quienes tienen pleno conocimiento de la institución convocante y del tema a tratar, queda predefinida una perspectiva dominante que regirá la práctica y los resultados.

El desacuerdo o disenso, entendido como la ausencia de acuerdo y el disentimiento entre los agentes activos, se encarga de romper jerarquías para que la igualdad se instituya como principio fundamental (Rancière 1996). Por tanto, la mejora de los procesos participativos hacia modelos más abiertos requiere una reflexión sobre sus procedimientos, pues es muy común que los modelos consensuales se tornen impositivos. Las múltiples opiniones, el disenso más allá de dividir pueden originar propuestas que den soluciones más reales a los conflictos colectivos (Díaz Aldret 2017).

Lo que sí requiere todo proceso participativo es una metodología clara. Sin esta, el enfoque participativo puede diluirse fácilmente. Por ejemplo, si se desea un alto nivel de participación, se debe evitar limitar dicha participación únicamente al diagnóstico. El desarrollo metodológico en los procesos participativos debe planificarse convenientemente, y la elección de técnicas y herramientas dependerá del tipo de materias abordadas, el tiempo y los recursos disponibles, las características de la población participante y del territorio (López-Sánchez et al. 2018).

En el caso de Ecuador, aunque la participación ciudadana empezó a institucionalizarse a partir de la Constitución de 1998, fue en la Constitución de 2008 que esta se establece de manera sólida con base jurídica; en ese texto la participación forma parte de los derechos de la ciudadanía y constituye un principio de gestión de todos los niveles de Gobierno. Por ello el derecho de participación ha sido reconocido como una de las principales innovaciones de la Constitución de 2008 si se compara con la de 1998 (Carrera 2015). Así, la participación se ha convertido en una pieza fundamental de la gobernanza democrática, cuya aplicación se extiende al control, fiscalización y construcción de políticas públicas y también es parte de la planificación territorial, dependiendo de las modalidades de participación instauradas para cada país.

A pesar de que en Ecuador se cuentan ya más de 10 años de políticas de participación ciudadana, ni instituciones ni agentes poseen experiencia consolidada en el ejercicio participativo. Las entidades gubernamentales siguen aún un esquema de disciplinamiento (homogeneización, control social) por lo que existen dificultades para incorporar la particularidad local y los intereses heterogéneos de los actores (Christian Rojas 2021). Las metodologías participativas facilitan esa apertura hacia la heterogeneidad, sirven para conocer mejor los problemas y construir caminos de superación (Alonso et al. 2019).

En los procesos participativos los actores pasan a ser sujetos activos y protagonistas de un proyecto de transformación de su entorno y realidad más inmediatos. Con la ductilidad que se puede trabajar en los ámbitos de vida cotidiana, espacios de relación comunitaria, barrio, municipio, comarcas y en ámbitos regionales o incluso de un país (Bisio y Noboa 2019).

Por ello, con el presente trabajo se pretende aportar una metodología aplicada en un caso de planificación participativa para el proceso de los HUB en territorio, impulsados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda en Ecuador (MIDUVI). Este proyecto se realizó en cumplimiento de los compromisos asumidos a partir de la promulgación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), el HÁBITAT III y el Acuerdo Nacional Ecuador 2030 con el fin de construir la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036 (AHSE 2036). Para este propósito, el MIDUVI generó un espacio para la construcción colectiva de políticas públicas, denominado “HUB en territorio”.

El inicio de los HUB coincidió con el confinamiento por la pandemia por covid-19, por tanto, la mesa técnica se desarrolló en sesiones en línea. La Universidad Internacional del Ecuador (UIDE) fue invitada para participar como coorganizador de la Mesa Técnica 2 “Construcción de políticas de planificación territorial, uso y gestión de suelo”. Sin precedentes sobre el manejo de un proceso participativo virtual y contando solamente con las temáticas a tratar, el equipo académico de UIDE planteó una metodología para desarrollar las mesas de trabajo en línea, recoger y sintetizar las opiniones y comentarios de los actores. Con el objetivo de obtener resultados objetivos, se aplicaron técnicas de análisis cualitativo, que permitieron describir, analizar y sintetizar información proveniente de discursos y textos. Los resultados evidenciaron categorías similares y otras predominantes que fueron de gran utilidad para sistematizar de manera equitativa (sin omisión de opiniones) la información recogida en el proceso participativo, y que puede ser fácilmente aplicado en otros procesos de construcción de políticas públicas.

## La implementación de la participación ciudadana en Ecuador

La Constitución del Ecuador (2008), en el art. 85, establece que “en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades”. Se instituyeron, entonces, dos funciones mediante las cuales la ciudadanía puede ejercer su derecho de participación: a) la promoción del ejercicio de los derechos de participación e iniciativas de la ciudadanía y b) el ejercicio del control social (MIDUVI

2015). Además, a partir de esta Constitución se institucionaliza el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), una entidad autónoma cuya misión es promover el ejercicio de los derechos de participación y control social, cuyos mecanismos, dependiendo del propósito y función de la participación, se describen en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, expedida en el año 2010.

Con todo este respaldo legal, Ecuador busca promover la participación de la ciudadanía como factor primordial en las decisiones del Estado y el control de su desempeño, involucrando especialmente a aquellos grupos tradicionalmente excluidos (Álvarez 2014). En el art. 100 de la Constitución (2008) se establece que todos los niveles de Gobierno conformarán instancias de participación. Uno de los propósitos de estas instancias es la elaboración de planes y políticas nacionales.

La planificación y gestión territorial urbana y rural es quizás uno de los ámbitos donde más se ha regulado y formalizado el proceso de participación ciudadana. Desde la publicación de la Constitución del 2008 y la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización (COOTAD) en el 2010, los términos de referencia para las consultorías de elaboración de planes cantonales y parroquiales han establecido en su metodología que la participación ciudadana sea la columna vertebral de todo el proceso. Así, por ejemplo, el art. 38 de la Norma Técnica de contenidos mínimos para el registro de los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) detalla el proceso de participación ciudadana (Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo 2020). Dicho proceso inicia con el mapeo de los sectores que intervienen con sus correspondientes actores. Durante la formulación del plan, los actores participan en talleres que permitan recoger aportes que se registran en actas de acuerdos/desacuerdos. Los aportes específicos deben ser considerados, en caso de no serlo se debe justificar técnica y legalmente. Las actas junto con el registro de asistentes y el material fotográfico se anexan al Plan.

Aunque la metodología intenta ser específica para las consultorías de planes de desarrollo, finalmente lo que se evalúa es la lista con el número de actores y sectores de la sociedad que participan, dejando la selección de la metodología de recolección y análisis de la información en un segundo plano.

## **Ejercicio de la participación ciudadana en la elaboración de la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036 (AHSE 2036)**

Entre el 17 y el 20 octubre de 2016, se celebró en Quito, Ecuador, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III. El propósito de la conferencia fue reforzar los compromisos globales

para lograr un desarrollo urbano y una urbanización sostenible. También se enfocó en la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU), la cual constituye un plan de acción para el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos a ser implementado durante los próximos 20 años por los países miembros; en la NAU se propone un cambio de paradigma que oriente las políticas, programas y proyectos de los territorios hacia el desarrollo urbano sostenible (Naciones Unidas 2017a).

Según el Plan de Acción Regional (PAR) para la implementación de la NAU 2016 -2036, entre los desafíos a enfrentar en América Latina y el Caribe sobresale la desigualdad, que en las ciudades se expresa no sólo en términos de los ingresos y patrones de empleo de sus habitantes, sino también físicamente, en la segregación residencial, las estructuras espaciales de las ciudades y las brechas de la calidad urbanística y de acceso a vivienda y hábitat (Naciones Unidas 2017b). Para la puesta en marcha de la NAU, CEPAL y ONU-Hábitat elaboraron el PAR que propone un marco de acción estratégico de seis ejes:

- políticas nacionales urbanas
- marcos legales urbanos,
- planificación urbana y territorial, diseño urbano integrado,
- financiamiento de la urbanización,
- implementación local, y
- mecanismos de monitoreo, reporte y revisión.

A su vez tales ejes deben desarrollarse bajo cuatro principios rectores: a) ciudades inclusivas, b) economías urbanas sostenibles e inclusivas, c) sostenibilidad ambiental urbana, y d) gobernanza efectiva y democrática (Naciones Unidas 2017b). Con base en el principio cuatro –gobernanza efectiva y democrática– se recomienda que para enfrentar las desigualdades se realicen procesos transparentes, participativos y colaborativos durante la toma de decisiones y formulación de políticas públicas inclusivas que responden a las problemáticas de la ciudad y el territorio (Naciones Unidas 2017b).

De acuerdo con Fung (2007), la participación como mecanismo de gobernanza establece que los ciudadanos se involucran directamente para diseñar leyes y políticas que solucionan problemas comunes. En este sentido, la puesta en marcha de la NAU implica que los Estados deben implementar los mecanismos para la construcción de políticas públicas mediante procesos participativos, multiescalares (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015).

En el caso de Ecuador la entidad rectora de la planificación en hábitat y vivienda es el MIDUVI que, en cumplimiento de los compromisos asumidos a partir de la

promulgación de los ODS, el HÁBITAT III y el Acuerdo Nacional Ecuador 2030, lidera la construcción de la AHSE 2036, esto implicó generar un espacio (Hub en territorio) para la construcción colectiva de políticas públicas (MIDUVI 2018, 2020).

Los HUB en territorio forman parte de los mecanismos para la implementación de la AHSE 2036 y se proponen como un espacio de articulación con una estructura abierta encaminados a la construcción participativa de políticas públicas, programas y proyectos prioritarios (MIDUVI 2020 ).

El MIDUVI sostiene que “la participación de actores de fuera del Estado debe ser vista no como un proceso de legitimización de las decisiones tomadas, sino de construcción misma de las categorías, conceptos y marcos referenciales que se emplearán” (2020, 41). En este sentido, el MIDUVI, con la participación de distintos actores –gobierno, academia, sector privado y sociedad civil– conformó los HUB en cada una de las ocho zonales de Ecuador, ocho espacios de participación, con el propósito de articular, transferir conocimientos y definir acuerdos alrededor de dos temáticas: 1) construcción de la política de vivienda sostenible para el Ecuador al año 2036, y 2) lineamientos y procedimientos orientados a mejorar la observancia de la normativa relacionada con el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo (MIDUVI 2020).

Los HUB se desarrollaron entre abril y agosto del 2020. El producto final de este proceso fue la AHSE 2036, que contiene las acciones para implementar políticas de desarrollo urbano sostenible y de gobernanza de las ciudades en el Ecuador.

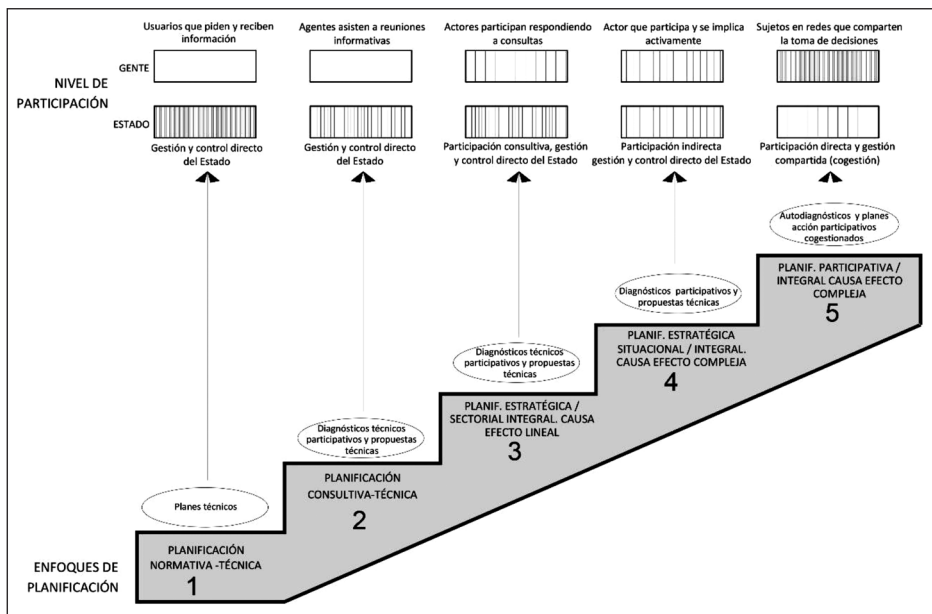
En las mesas técnicas de los HUB se trabajó bajo la guía de documentos base formulados por el MIDUVI, en estos se plantearon preguntas que debían debatirse en los talleres. El HUB debía entregar los resultados de la mesa junto con lineamientos para formular la política pública. Quienes participaron en las mesas pertenecían a la sociedad civil, la academia, Gobierno Nacional y Gobiernos locales .

En coordinación con el MIDUVI, el equipo académico de la UIDE desarrolló la Mesa Técnica 2 denominada “Construcción de políticas de planificación territorial, uso y gestión del suelo”. Para este proceso, y en ausencia de una metodología de análisis de la información, se ha planteado una metodología que se alinea a los objetivos de la construcción de la AHSE 2036 y del MIDUVI en relación con el protagonismo de la participación.

## Hacia la construcción participativa de políticas públicas

En la revisión de la literatura se encuentran distintos enfoques sobre la planificación en los que la participación ciudadana tiene mayor o menor prevalencia. Según López-Sánchez et al. (2018, 34), “la participación ciudadana y social se da en distintos niveles, desde la pseudoparticipación hasta la construcción de una ciudadanía activa e inclusiva”. La planificación versus la participación se puede relacionar en una escalera de cinco niveles (fig. 1). Al observar esta escalera, se evidencia que solo en los niveles cuatro y cinco, que corresponden a la planificación estratégica situacional y la planificación participativa, se incluye de manera activa a la comunidad. ¿En qué difieren tales niveles?: mientras que en el cuatro se llega a diagnósticos participativos y propuestas técnicas en los que el control del proceso lo lleva el Estado, en el nivel cinco, mediante procesos participativos directos se llega a generar autodiagnósticos que desembocarán en propuestas de acción cogestionadas entre Estado y sociedad (RED CIMAS 2015).

Figura 1. Relación entre enfoques de planificación y niveles de participación



Fuente: Adaptado de RED CIMAS (2015).

Para el desarrollo de procesos participativos existen una gran variedad de instrumentos de recolección de información, análisis y evaluación, además de que continuamente se generan nuevas técnicas (Pérez-Foguet 2004), como consta en la tabla 1.

**Tabla 1. Herramientas para el desarrollo de procesos participativos**

Herramienta	Objetivos y potencialidades	Enfoque	Virtualización
Sondeos	Encuesta para conocer las preferencias ciudadanas en relación con uno o varios temas. Los resultados son de carácter consultivo, contribuyen a tomar decisiones.	Cuantitativo	Sí
Cuestionarios	Conjunto de preguntas acerca de una o más variables sobre las que se quiere obtener información, aceptación o rechazo.	Cuantitativo	Sí
Paneles ciudadanos	Registro de tendencias de cambio en la opinión ciudadana a partir de la conformación de muestras aleatorias a las que se realizan consultas periódicas sobre temas de interés.	Cualitativo	
Photo Voice	Concientización a partir de materiales audiovisuales creados por grupos sociales; allí plasman su visión sobre la realidad tratada.	Cualitativo	Sí
Deriva o transecto	Recorridos de campo en los que participan profesionales y población, y donde se identifican informantes clave, lugares con riqueza informativa, etc.; la información se sistematiza en mapas o planos.	Cualitativo	
Matrices FODA	Análisis colectivo realizado por los involucrados en el proceso participativo sobre los aspectos positivos (fortalezas y oportunidades) y los negativos (debilidades y amenazas) con relación a un tema para formular estrategias.	Cualitativo	Sí
Grupo focal	Dinámica colectiva en grupos pequeños en la que se debate en torno a un tema, para pasar de problemas generales a específicos, así como localizar conflictos y elementos de consenso.	Mixto	Sí
Sociograma	Elaboración gráfica colectiva de la red de relaciones sociales entre los actores vinculados a un tema-problema; se identifican, entre otras cuestiones, conflictos y conjuntos de acción.	Cualitativo	
Flujograma	Análisis estratégico gráfico en el que se acuerdan colectivamente las múltiples cadenas de causa-efecto en torno a una situación de interés, distinguiendo entre problemas raíces y consecuencias de ellos.	Cualitativo	
Encuesta deliberativa	Mide los cambios de opinión respecto a una cuestión de interés público cuando se introduce información cualificada y diferentes perspectivas.	Cualitativo	Sí
Asamblea informativa, audiencia pública	Sesiones abiertas a la asistencia de toda la ciudadanía, en las que se dan a conocer diversos aspectos sobre asuntos públicos.	Cualitativo	Sí
Cartografías socioambientales	Identificación en el tiempo y el espacio de las problemáticas presentes en un contexto y que necesitan atención; los actores dibujan cartografías donde sitúan problemáticas sociales o del medio ambiente.	Cualitativo	
Panel de expertos	Fuente de información utilizada para elevar la discusión de un grupo sobre una temática. Permite transformar las apreciaciones individuales de los expertos en un juicio colectivo superior.	Cualitativo	Sí

Fuente: Elaborado a partir de López-Sánchez et al. (2018); Sandoval, Sanhueza y Williner (2015); Alberich et al. (2009); García Valdés y Suárez Marín (2013).



En procesos de construcción de planificación y construcción de políticas públicas sin participación (niveles 1 y 2, fig. 1), se realizan estudios de tipo cuantitativo, se utilizan estadísticas existentes o se realizan encuestas para recoger, analizar y presentar datos, sin embargo, estos instrumentos no permiten profundizar en el porqué de los fenómenos. Un enfoque cualitativo y participativo permite que los actores de forma individual o grupal tengan protagonismo, permite recoger opiniones e imágenes respecto a la realidad que se pretende conocer mediante talleres o grupos focales (Alberich et al. 2009).

Lo más relevante de un proceso participativo es que conlleva la devolución de la información a quienes participaron de dicho proceso para que con base en esta se reflexione, priorice y planifique estrategias propias (Centro para la Salud y Desarrollo Comunitario de la Universidad de Kansas 2021; Alberich et al. 2009). Esta acción en términos de investigación acción participativa (IAP) se conoce también como “devolución sistemática”; su propósito no es la autoafirmación de los resultados del proceso, sino generar un debate sobre estos en los participantes (Flores y Watkins 2019).

Es decir, un enfoque participativo en la planificación y toma de decisiones prioriza el desarrollo de talleres operativos y de construcción colectiva del conocimiento y de la acción; desde el inicio involucra a los actores importantes, pero también a los no escuchados. El enfoque participativo plantea utilizar distintos instrumentos para abordar un tema mediante herramientas tanto cuantitativas como cualitativas.

En los procesos de planificación participativa no existen técnicas predeterminadas, sino que se deben diseñar o adaptar según los objetivos que se quieran lograr, el tipo y cantidad de actores participantes, el tiempo disponible, el espacio en el que se van a realizar, etc. Dos condiciones importantes de las herramientas a utilizarse es que deben ser de fácil comprensión para los actores y deben permitir trabajo en equipo (Enet et al. 2008).

Enet et al. (2008) afirman que la participación activa de los actores con opiniones y sugerencias requiere de una buena comunicación, es decir, antes que las metodologías o herramientas utilizadas es fundamental que los participantes comprendan los temas a tratar y los objetivos, solo en este contexto serán capaces de implicarse y ofrecer respuestas que enriquezcan el resultado del proceso participativo.

## Procesos participativos y tecnologías digitales

El desarrollo tecnológico actual modifica las relaciones sociales, la cuarta revolución industrial ya está modificando la vida y las relaciones personales a través de recursos tecnológicos. En América Latina este desarrollo es muy desigual, lo cual ha implica-

do una discusión sobre las formas en que se podrían dar los procesos participativos (Flores y Watkins 2019, 94). Hasta inicios de 2020 el internet y las nuevas tecnologías en procesos de participación ciudadana se utilizaron principalmente como una estrategia para generar debate previo a que las instituciones desarrollen estos procesos y tomen decisiones (Castellanos Claramunt 2019).

En el marco de la pandemia por COVID-19, que inició en marzo de 2020, todos los países del mundo adoptaron una serie de restricciones para frenar la propagación del virus y evitar un colapso de los sistemas de salud, de ahí que la presencialidad y más aún la aglomeración se restringieron; en este sentido los espacios de encuentro físico quedan desactivados. Lo que antes se concebía como un ejercicio territorial en algunos casos se paralizó y en otros empezó a gestionarse en la virtualidad, utilizando tecnologías digitales (Asuntos del Sur 2020).

Aunque la tecnología tiene una alta penetración en la sociedad, su incidencia en los procesos participativos antes de la COVID-19 era poco sustancial; según Paisaje Transversal (2020) las aproximaciones pre-coronavirus a la participación desde lo digital, se realizaron habitualmente a través de cuestionarios, votaciones, a través de espacios donde dejar una opinión, como los chats, donde todo vale; ello derivó en pensamientos atomizados, sesgados, lejos de la deseable construcción colectiva de pensamiento crítico y de la búsqueda de soluciones compartidas.

Jose Castellanos Claramunt (2019) afirma que, si bien la evolución tecnológica de nuestras sociedades ha modificado los medios de participación democrática, lo primordial siempre será el hecho de participar, independientemente del modelo escogido. El propio autor recalca que no hay que hacer una gradación de los métodos participativos por su importancia e innovación, sino que lo fundamental es conseguir una participación lo más amplia, transversal e integradora posible.

Más que las metodologías utilizadas, sería la brecha digital la que frenaría un proceso participativo amplio. Por tanto, para desarrollarlos utilizando medios tecnológicos y en modalidad no presencial hay que tener la certeza de que el acceso a la tecnología (computador o dispositivo móvil y conexión a internet) no será una limitante. Con esta condición inicial un proceso participativo virtual “tiene la capacidad de extender los mecanismos que estructuran la representación a cualquier ámbito, creando comunidades que sin esta comunicación no existirían nunca” (Castellanos Claramunt 2019).

## Descripción de la Metodología

Tomando en cuenta la subjetividad y relatividad a la que se puede llegar dentro de un proceso participativo no estructurado, el equipo coordinador propuso una metodología cuya finalidad fue garantizar la efectividad del proceso desde dos aspectos que pueden verse vulnerados: la motivación para participar y la interpretación del discurso consolidado resultante (sin omisión de opiniones); estos dos aspectos se analizan como las variables dependientes. Se partió de la siguiente hipótesis: los mecanismos de comunicación y el análisis minucioso de los resultados garantizan el propósito de la participación ciudadana; así se plantearon como variables independientes los canales de participación (herramientas) y el análisis de toda la información recibida durante el proceso.

El desafío adicional al que se tributó con la presente metodología es la modalidad virtual. Aunque la emergencia sanitaria ha obligado la adopción de esta modalidad, la aplicación de diversos canales de comunicación y el análisis de resultados pueden ser replicados en otros procesos en el futuro.

La metodología planteada en cuanto a la motivación se enmarca en los fundamentos teóricos y procedimientos de la técnica de grupos focales, entendida como aquella que permite trabajar con espacios de opinión a través de discusiones grupales para posteriormente llevar a cabo el análisis de datos. Además, los grupos focales responden a una técnica reconocida de la investigación cualitativa, que posibilita conocer la percepción y la perspectiva de las personas a través de la interacción, facilita la discusión y logra una participación activa de los involucrados (Hamui-Sutton y Varela-Ruiz 2013). De acuerdo con McDermott (citado en Rodas y Pacheco 2020), es factible aplicar esta técnica a través de webcams, entornos virtuales y redes sociales.

Con el objetivo de plantear un proceso dinámico participativo, inclusivo y eficiente, se trazó una metodología en donde el conocimiento se obtiene a través de la comprensión, construcción y articulación de ideas que se generan dentro del diálogo. Para ello, se definieron y se estructuraron las acciones y herramientas a utilizar dentro de la Mesa Técnica 2 “Construcción de políticas de planificación territorial, uso y gestión de suelo”.

- **Determinación de los objetivos:** A partir de la problemática y necesidades identificadas dentro de una línea base que motiva un proceso participativo, resultó importante definir el objetivo claro de la sesión. Una vez establecido, se planificaron las actividades que se debían realizar para alcanzarlo.

En este caso, la intencionalidad del trabajo de la mesa se centró en determinar los lineamientos para la construcción de políticas de uso y gestión de suelo.

Por tanto, interesaba analizar, debatir y construir ideas colectivamente a fin de identificar acciones estratégicas que pudieran abordarse a mediano y largo plazo. Para esto, la mesa se estructuró en varias temáticas tratadas en diferentes sesiones virtuales (fig. 2).

Figura 2. Temáticas por sesiones de la Mesa Técnica 2

Sesión 1	Clasificación y subclasificación del suelo
Sesión 2	Delimitación de suelo rural de expansión urbana
Sesión 3	Enfoque lineamientos generales para la delimitación de centros urbanos
Sesión 4	Desafíos de la planificación territorial frente a la emergencia sanitaria

Elaboración propia.

- **Identificación de actores:** Con el propósito de decidir sobre la composición del grupo se llevaron a cabo reuniones de coordinación para definir quiénes deberían integrarse en el proceso según el objetivo de la mesa. Se establecieron además los protocolos para realizar la convocatoria a los actores que participarían en el proceso.

En el marco de los HUB en Territorio, la Mesa Técnica 2 se incluye en la escala subnacional y por la temática que aborda es de carácter técnico, por tanto, los actores que participaron pertenecen a Gobierno nacional, Gobierno local, academia, sociedad civil y sector privado (fig. 3). El desarrollo y trabajo de la mesa estuvo a cargo de docentes de la Facultad de Arquitectura de la UIDE-L en coordinación con el MIDUVI. La convocatoria a los involucrados se realizó a través de una carta de invitación por correo electrónico en donde se detallan los objetivos de cada una de las sesiones y se reforzó mediante un grupo de WhatsApp, en el que se incluyó a todas las personas involucradas. El desarrollo de la mesa en todas sus sesiones contó con una participación promedio de 30 personas.

Figura 3. Actores involucrados en el proceso



Elaboración propia.

- **Tiempos y recursos:** Con base en los propósitos de la mesa se estableció el calendario de actividades y los recursos, organizando los medios disponibles para que se desarrolle el proceso. Según Rodas y Pacheco (2020), el tiempo promedio para obtener la información y poder cumplir con los objetivos de este tipo investigación oscila entre los 90-120 minutos, condición muy importante en un proceso virtual.

El trabajo de las mesas se planteó en cuatro sesiones de dos horas y se realizó en ocho semanas. Para cada sesión se determinó una agenda y debido a la complejidad conceptual y técnica de los temas, cada sesión inició con un panel de expertos invitados que reflexionaban sobre las temáticas a tratar, lo que permitió enfocar y elevar el nivel de la discusión.

- **Herramientas:** La mesa se desarrolla en un entorno virtual en línea, por tanto, las herramientas utilizadas se adaptaron a esta modalidad y se seleccionaron de acuerdo con las fases y objetivos del proceso. Escoger adecuadamente las herramientas digitales permite recopilar la información de manera que luego pueda ser analizada y socializada con los involucrados (tabla 2).

Para la ejecución de la metodología, se determinaron fases que permiten llevar a cabo las actividades planificadas y organizar el trabajo de cada una de las sesiones a través de la (1) discusión, (2) organización y análisis de información, y (3) resultados, que puedan desembocar en la determinación de problemáticas, estrategias y líneas de acción respecto a las temáticas abordadas. Paralelamente a esta actividad, se realiza un seguimiento continuo al proceso para retroalimentar y corregir cualquier error.

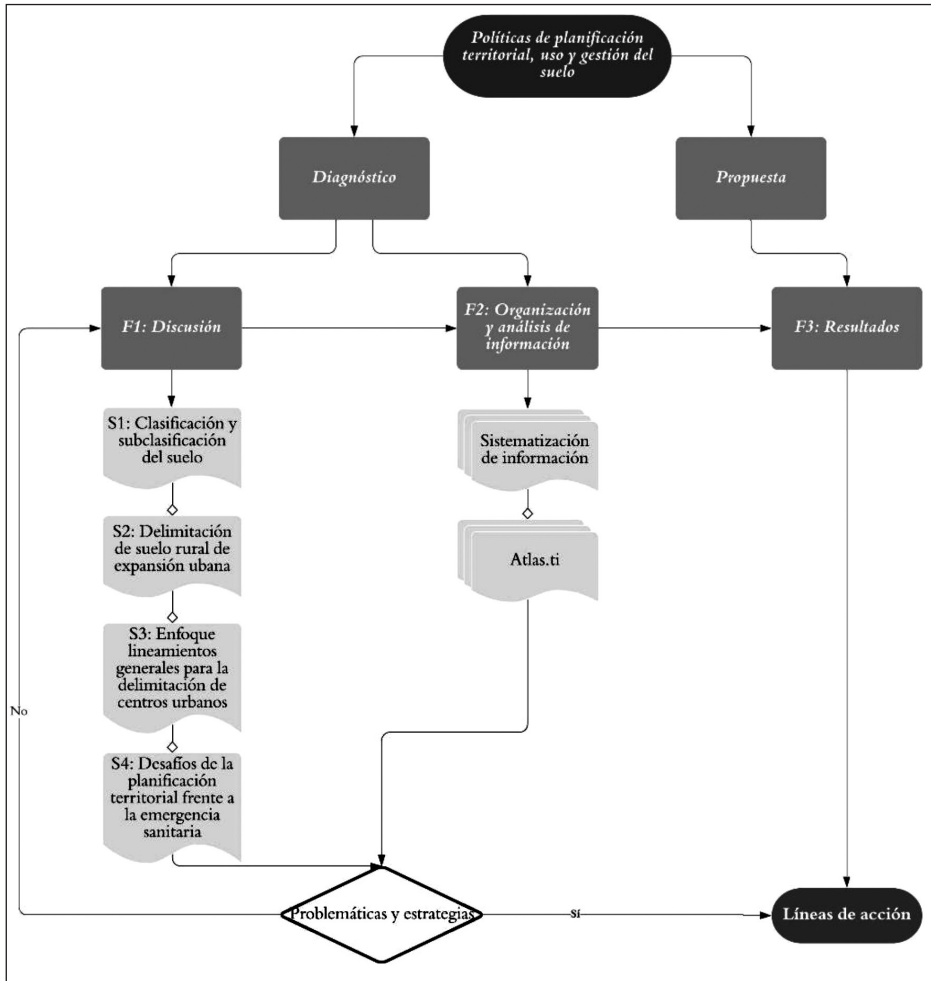
Es importante anotar que en una investigación cualitativa los diseños permanecen abiertos mientras se lleva a cabo la ejecución de esta, ya que pueden modificarse según los resultados que se obtengan y a medida que avanza el proceso (Prieto y March 2002). Por eso, se estableció un procedimiento flexible y ordenado que permitió estructurar el diagnóstico y la propuesta metodológica reflejando las relaciones entre las fases previstas, las actividades y los resultados esperados (fig. 4).

Tabla 2. Herramientas utilizadas dentro del proceso metodológico

Fase	Herramienta	Objetivo
Discusión	Flujograma	Organizar el proceso metodológico que se lleva a cabo en las mesas de trabajo
	Encuestas	Conocer la opinión de los actores respecto a los temas que se abordan en las mesas. Los resultados contribuyen a la identificación de problemas y planteamiento de estrategias
	Plataforma Mentimeter	Interactuar y hacer participar a los actores sobre las preguntas orientadoras que se trabajan en cada una de las mesas. Los resultados se pueden observar en tiempo real
	Plataforma AVAYA	Realizar la reunión virtual y que los actores tengan accesos desde cualquier dispositivo de su preferencia. Permite que todos los actores colaboren. Plataforma facilitada por la entidad organizadora MIDUVI
	Plataforma ZOOM	Realizar videoconferencias y reuniones permitiendo que los actores puedan participar e interactuar. Las sesiones se graban como respaldo del proceso que se lleva a cabo dentro de las mesas
Organización y análisis de datos	Microsoft Excel	Organizar y clasificar en matrices y fichas la información recopilada en las mesas de trabajo
	Microsoft Word	Recopilar los datos y desarrollar los informes de cada una de las mesas
	Atlas.ti	Analizar cualitativamente la información. Los resultados permiten identificar los principales puntos dentro de cada temática abordada
Resultados	Lucid .app	Crear diagramas para entender gráficamente los procesos de la metodología y resultados
	Adobe .pdf	Crear y visualizar los informes técnicos desarrollados en la mesa
	Microsoft Power Point	Realizar presentaciones para socializar la información y los resultados de las mesas

Elaboración propia.

Figura 4. Proceso metodológico propuesto



Elaboración propia.

- **Fase de discusión: Participación efectiva de los actores**

En la planeación de esta fase, para generar la discusión sobre las temáticas establecidas, se definieron preguntas orientadoras apoyadas en un documento informativo de cada sesión. Delimitar los roles dentro del equipo coordinador y facilitador de la mesa permitió operativizar el proceso metodológico (tabla 3).

Tabla 3. Detalle de roles del equipo coordinador del proceso

Un coordinador	Encargado de los convenios iniciales, de la coordinación del equipo, la convocatoria a reuniones previas de organización y de comunicar las decisiones del equipo a los directivos y técnicos de la institución organizadora MIDUVI.
Un equipo operativo	Conformado por tres docentes, encargados de la revisión de documentos base, identificación de puntos clave para la discusión, convocatorias y socialización de la dinámica de trabajo a los panelistas invitados, definición de agenda y roles para cada sesión. Además, se encargaron de la clasificación, categorización, análisis y síntesis de la información.
Un equipo de soporte	Conformado por tres estudiantes, encargados de la recopilación de la información, transcripción y registro de opiniones, sugerencias y comentarios.
Cuatro moderadores	Encargados de dirigir el diálogo, aclarar los propósitos en cada una de las sesiones y controlar los tiempos de participación conforme a la agenda.

Elaboración propia.

Para orientar la conversación y cumplir con los objetivos de la mesa se formularon 19 preguntas fundamentadas en documentos de MIDUVI para las cuatro sesiones, con las cuales se logró mayor especificidad sobre las temáticas. Las preguntas son compartidas con todos los involucrados a través de un formato de encuesta en la plataforma Mentimeter. Con ello se reflexionan los temas y se genera una discusión entre actores respecto a la problemática tratada en cada sesión, dentro de un proceso inclusivo que posibilita la construcción de acuerdos colectivos en cada reunión.

Las sesiones se realizan de forma virtual por medio de las plataformas AVAYA y Zoom. Con el objetivo de registrar las opiniones y el intercambio de ideas fue necesario grabar cada una de las sesiones y registrar la interacción en los chats como respaldo del proceso.

- **Fase de organización y análisis de información:**

En una investigación cualitativa la organización y análisis de datos constituye una fase crucial. Powell y Single (1996, citados en Escobar y Bonilla 2009) argumentan que para realizar el análisis de información dentro de este tipo de investigación es importante considerar la codificación y clasificación de la información y el análisis de la información original con la información conceptual transformada. Para ello se establecieron las siguientes actividades:



1. **Transcripción de información:** Todas las participaciones se transcribieron con el fin de mantener el contexto en el que se transmiten las ideas y evitar la distorsión de información, y así lograr la fiabilidad del análisis y posterior a ello de los resultados.

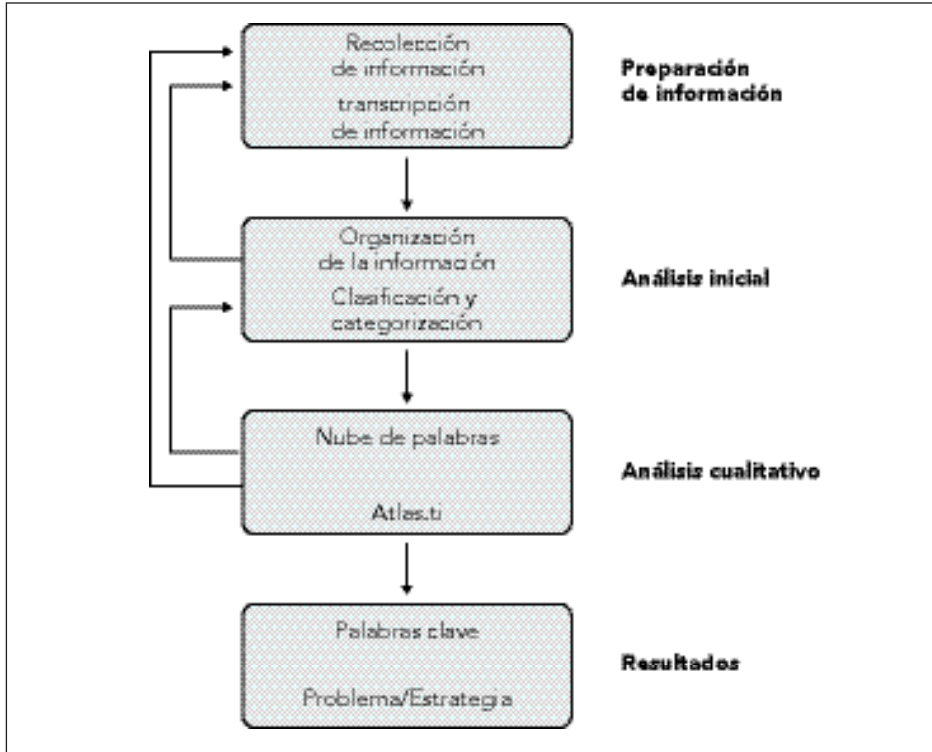
Luego de cada sesión se generó un informe de lo tratado. La recopilación y organización de la información fue realizada por estudiantes de la Facultad de Arquitectura que participaron en el proceso apoyados en las grabaciones y registros de las sesiones.

2. **Clasificación y categorización de la información:** Para llevar a cabo esta acción y considerando que el propósito del análisis consiste en canalizar la información recopilada, en función del objetivo principal (Rodas y Pacheco 2020), una vez finalizada la transcripción de información de las sesiones, el equipo coordinador y operativo analizó los resultados y se realizaron matrices en donde se agrupa y categoriza la información por tema, según la participación de  $n$  actor sugiere un problema o una estrategia (fig. 5).

Para realizar un análisis objetivo de la información recopilada y considerando que en el proceso se identifican un sinnúmero de respuestas y comentarios coincidentes, se utilizó el software Atlas.ti, programa adecuado para este tipo de análisis (Hamui-Sutton y Varela-Ruiz 2013) como recurso para el manejo de datos cualitativos que devela palabras claves a partir de la frecuencia de repetición de ideas y frases, agilizando el proceso de organización y sistematización de las opiniones.

Una vez obtenido el resultado del análisis cualitativo, es decir, luego de identificar los principales puntos tratados en las discusiones y de clasificarlos, se interpreta la información y se esquematiza en diagramas organizados por temática.

Figura 5. Organización y análisis de la información



Elaboración propia.

#### - Fase de resultados

En esta fase, a partir de los temas priorizados e identificados como problemáticas y las estrategias, se construyeron las líneas de acción que encaminen programas o proyectos a corto o largo plazo (tabla 4).

Tomando en cuenta los problemas identificados en las diferentes sesiones, en la tabla 5 se agrupan y sintetizan estrategias útiles para plantear líneas de acción que promuevan la aplicación de las mismas.

Tabla 4. Problemas identificados según las temáticas abordadas

Temáticas	Problemas
<p><b>Sesión 1: Clasificación y subclasificación del suelo</b></p> <p>Se plantean cinco preguntas orientadoras referidas a parámetros que se deben considerar para clasificar el suelo urbano, consolidado, de expansión y de protección.</p>	<p><b>Gestión de suelo</b>, referida a las herramientas de planificación y control que suelen no aplicarse o no cumplirse.</p>
	<p><b>Conflictos de la clasificación de suelo y los efectos en la expansión urbana sobre el suelo rural</b>, sin relación con las verdaderas demandas y sin considerar los efectos sobre el valor del suelo que implica un cambio de uso. En este sentido, el impacto del valor del suelo en la planificación.</p>
	<p><b>Capacidad municipal para ejercer la administración del territorio</b>, limitaciones que tienen municipios en el financiamiento y por ende falta de herramientas y tecnología para actualizar la información.</p>
<p><b>Sesión 2: Delimitación de suelo rural de expansión urbana</b></p> <p>Para llevar a cabo la sesión se plantearon preguntas orientadoras y complementarias relacionadas con la justificación técnica del crecimiento físico de las ciudades, la expansión urbana y las condiciones del hábitat.</p>	<p><b>Relaciones urbano-rurales</b>, referidas al fraccionamiento del suelo, la desvalorización de suelo agrario en las fronteras urbano-rurales y el suelo vacante.</p>
	<p><b>Valor de suelo</b>, la especulación que tiene el suelo en relación con la retención del suelo vacante</p>
<p><b>Sesión 3: Enfoque lineamientos generales para la delimitación de centros urbanos</b></p> <p>Las preguntas orientadoras que se plantean son 4 respecto a las ordenanzas y criterios para definir los centros urbanos</p>	<p><b>Rentabilidad de los centros urbanos</b>, debido a la falta de rigurosidad de las ordenanzas ocasiona que los centros se definan por las inversiones privadas y no por la planificación.</p>
	<p><b>Ausencia de claridad conceptual</b>, entre los términos centro urbano y centro histórico se evidencia desde las leyes (LOOTUGS) y confunde respecto al desarrollo del espacio dentro de su contexto.</p>
	<p><b>Falta de interrelación entre sociedad y gobierno</b>, los centros no propician la pertenencia y la relación entre los ciudadanos con el gobierno y administración. No se diseñan los espacios considerando la escala humana en las intervenciones.</p>
<p><b>Sesión 4: Desafíos de la planificación territorial frente a la emergencia sanitaria</b></p> <p>Las 6 preguntas orientadoras que se plantean respecto a las ordenanzas y criterios para definir los centros urbanos</p>	<p><b>Planes y ordenanzas</b>, no garantizan la aplicación operativa de lo que se planifica</p>
	<p><b>La pandemia como fenómeno global</b>, la “nueva normalidad” frente a las distintas realidades de desigualdad socioeconómica.</p>
	<p><b>Crisis de salud</b>, condiciones económicas y empleo, debido al control y políticas de confinamiento sin condiciones adecuadas de habitabilidad</p>
	<p><b>Movilidad urbana</b>, no garantiza el transporte de grandes flujos de personas con distanciamiento y seguridad.</p>

Elaborado con base en las sesiones de trabajo de la Mesa Técnica 2.

**Tabla 5. Estrategias resultado del análisis de la información recogida durante las sesiones**

<b>Estrategia 1</b>	
<b>Gestión de suelo (relacionada con herramientas de planificación y control, con la capacidad de gestión municipal y con una visión de desarrollo sostenible)</b>	
Líneas de acción	
Control del cumplimiento de políticas y ordenanzas	Regularización de planes de uso de suelo y penalización del uso inapropiado del mismo
Gestión de la información territorial	A fin de contrastar la información de planes ordenadores con información primaria de campo y que generen herramientas adecuadas como indicadores, cartografía actualizada, información georreferenciada de catastro y sistemas públicos de soporte
Claridad conceptual	Puntualizar la definición de los centros con base en criterios objetivos
Gestión de la información digital	Poner la información al servicio de la ciudadanía y a la difusión de la misma relacionada con acciones, planes y proyectos de los municipios
Planificación a escala de barrio	Capaz de garantizar el hábitat humano
Gestión fiscal	Capaz de asegurar una constante actualización catastral que permita recaudación más equitativa y real
Gestión de financiamiento municipal	Con el objetivo de contar con cobertura integral de servicios públicos
Participación de la sociedad en la generación de políticas	a través del involucramiento de los moradores de los barrios en temas políticos
<b>Estrategia 2</b>	
<b>Clasificación del suelo (uso del suelo rural, suelos de protección, desarrollo de zonas periféricas, definición y descentralización de centralidades)</b>	
Línea de acción	
Criterios para clasificación de suelos	<p>Establecer como prioridades la restauración vegetal, el planteamiento de proyectos estratégicos, el respeto y gestión de las zonas agrarias para garantizar la seguridad alimentaria y mejorar condiciones de habitabilidad de los sectores periurbanos considerando las aptitudes del mismo.</p> <p>Los criterios deben incluir una delimitación de centro histórico respecto a indicadores de movilidad y desplazamientos, al fortalecimiento y consolidación de los espacios públicos y al planteamiento de estrategias de actuación que promuevan la conservación del patrimonio.</p>
<b>Estrategia 3</b>	
<b>Expansión urbana (referida a la subutilización de suelo)</b>	
Línea de acción	
Generación de proyectos para el control de la expansión y la optimización del suelo urbano	Considerar la creación de cinturones verdes entre el límite urbano y rural, que promuevan la consolidación de suelo residencial a través de densificación y que sean rigurosos en la aplicación de tributos extrafiscales sobre suelo vacante. Además, analizar la factibilidad de expansión del límite urbano con criterios ambientales y en función del crecimiento demográfico.

Tabla 5. (Continuación)

<b>Estrategia 4</b>	
<b>Control de valor y rentabilidad del suelo</b>	
Líneas de acción	
Análisis del valor del suelo	Realizar una actualización y regularización del valor del suelo con base en las dinámicas del mercado actual y considerar la aplicación de tributos sobre el suelo vacante para evitar las ganancias extraordinarias de venta del terreno por especulación.
<b>Estrategia 5</b>	
<b>Planificación en el contexto de pandemia y post pandemia (creación de planes de contingencia y adaptación de la movilidad en función de la salud pública)</b>	
Líneas de acción	
Generación de protocolos	Relacionados con la nueva realidad, que consideren el aspecto socioeconómico de la población y que motiven la gestión de suelo de forma efectiva. Se recomienda incentivar el uso de aplicaciones móviles y sistemas sin contacto físico para evitar la propagación del virus.
Cambios de movilidad	Tienen que ver con el diseño de circuitos de ciclovía y con el análisis y mejoramiento del espacio peatonal
Definición de plan de contingencia	Considerar el rediseño de infraestructura de uso público, frente a las disposiciones de distanciamiento por COVID-19

Elaborado con base en las sesiones de trabajo de la Mesa Técnica 2.

Para la presentación de los resultados, se consolidó la información en un informe técnico y presentación resumida que fue socializada con los involucrados a fin de obtener una retroalimentación, condición fundamental de un proceso participativo (Alberich et al. 2009; Flores y Watkins 2019). Finalmente, se determinaron 14 líneas de acción para la construcción de la AHSE 2036 y consecuentemente de las políticas públicas en materia de uso y gestión de suelo.

## Discusión

La crítica a la participación ciudadana institucionalizada tiene relación con la representatividad selectiva que algunos críticos reconocen como su debilidad pues es excluyente (Mejías Sandía y Henríquez Rojas 2012; Crespo-Sánchez 2019). Aunque la participación ciudadana como concepto es discutible, para que haya coherencia con su finalidad debe observarse el proceso con más atención, desde la convocatoria debe reconocer a todos los grupos y de distintas posiciones, intereses y temáticas desde abajo hasta llegar a la construcción de una política y no como una mera socialización.

En este estudio se adoptó la metodología frente a un proceso ya planificado que aún tiene esta visión institucional jerárquica (Rancière 1996). Sin embargo, la aplicación de la metodología desarrollada podría tener mejores resultados si se revisan las etapas previas del proceso y se plantean lineamientos para lograr convocatorias más abiertas que den paso a distintas posiciones como lo propone Díaz Aldret (2017).

A partir de la Constitución del 2008, Ecuador goza de una serie de mecanismos de participación. No obstante, en la mayoría de los procesos participativos en los que el Estado lleva el control, la participación efectiva de la sociedad resulta escasa. Siguiendo a López-Sánchez et al. (2018), esto se conoce como pseudoparticipación. En la construcción de la AHSE 2036 se ha dado un paso significativo al incluir a la academia en la coestión del proceso, pero es necesario reflexionar sobre la participación abierta de la sociedad, cómo se pueden organizar los procesos reduciendo hasta eliminar la jerarquía de la entidad que los requiere para así lograr una participación que incorpore las múltiples opiniones y visiones sobre un tema y dar lugar a propuestas que ofrecen soluciones reales a los conflictos colectivos (Díaz Aldret 2017).

Es importante mencionar las condiciones que favorecieron a que este proceso de participación haya involucrado a la academia. Primero, la temática de estas mesas era técnica, por ello, se requería que el perfil de los participantes sea afín a los temas abordados; en este escenario, la academia fue un ente clave para facilitar y orientar metodológicamente el proceso hacia una participación efectiva. Segundo, la escala de aplicación del proyecto de la AHSE 2036 es subnacional, esto permitió que las instituciones de educación superior puedan integrarse y dar cobertura a todas las zonas territoriales de planificación. Tercero, las universidades cuentan con la experiencia, especialistas y los recursos tecnológicos para responder a los objetivos del proceso.

Las condiciones de la COVID-19 determinaron el planteamiento de un proceso participativo en el que se adaptaron las herramientas tradicionales al entorno virtual. Por ello, se buscó plataformas colaborativas que permitan recoger respuestas y opiniones a través de una interacción en tiempo real, lo cual motiva y aumenta la participación. Como se ha mencionado en apartados anteriores, dentro de los procesos participativos la buena comunicación es fundamental (Enet et al. 2008), más aún en una modalidad virtual.

Los desafíos de la metodología de enfoque cualitativo aplicados a este proceso participativo se pueden sintetizar en dos aspectos. El primero fue lograr una participación activa y efectiva, ya que a través de medios virtuales la participación se vuelve impersonal y puede resultar escasa, de ahí que se buscaron plataformas que faciliten la participación, lo que a su vez implicó seleccionar e integrar diversas herramientas para la interacción grupal e individual en tiempo real (chat, cuestio-

narios, transcripciones, etc.). El segundo aspecto fue clasificar, categorizar y agrupar las opiniones y propuestas que provenían de diferentes fuentes y así finalmente analizar e interpretar la información respecto a los temas abordados. En este sentido, se consiguió que los resultados obtenidos sean producto de un ejercicio colectivo.

La diversidad de opiniones, acuerdos y desacuerdos que se generaron dentro de los diferentes espacios de interacción durante las sesiones grupales exigió un análisis del discurso para poder clasificar y categorizar las ideas, según expresaban una problemática o una estrategia. A partir de las estrategias identificadas, se determinaron líneas de acción, lo que permitió recoger diferentes posturas en la propuesta.

Se ha señalado que la clave de un proceso participativo es la devolución (Alberich et al. 2009; Flores y Watkins 2019). Se llevó a cabo una sesión específica para socializar los resultados y obtener una retroalimentación que permita validar el análisis e interpretación realizados. A partir de esta experiencia, se evidenció que esta fase presenta algunas debilidades que podrían ser corregidas a futuro: 1) esta sesión es menos activa que las sesiones precedentes, pues es una exposición de resultados, esto puede ser contraproducente para su validación; y 2) la devolución es la última de una serie de sesiones, en la cual la asistencia se vio reducida, por ende, la retroalimentación fue limitada. Además, el contacto con los actores participantes de la mesa subnacional se vio diluido en la presentación final de la AHSE 2036, lo cual amenaza con un escepticismo a la finalidad de participación, pues los actores esperan ver el impacto de su participación en el producto final y no solo en el resultado de una etapa.

Finalmente, el desarrollo de procesos participativos virtuales, más allá de herramientas suplementarias o emergentes, constituye un medio para evitar que la democracia quede en pausa (Asuntos del Sur 2020). Siguiendo a algunos expertos, que desarrollaron estos procesos pre-pandemia (Castellanos Claramunt 2019) y en pandemia (Paisaje Transversal 2020), y a la experiencia del equipo académico de UIDE en los HUB, se deducen algunos requisitos para su implementación:

- Un proceso participativo virtual puede desarrollarse con la certeza de que los actores tienen acceso a internet y a un computador o dispositivos móviles.
- El proceso debe procurar construir espacios digitales que permitan la discusión abierta con apertura a la aportación individual y a la colectiva.
- Los temas a desarrollarse en un proceso participativo deben planificarse dosificando los tiempos de reunión en línea, 120 minutos como máximo.
- En un proceso participativo desarrollado virtualmente se debe propender a humanizar el ambiente de reunión virtual, generando un espacio para conocer quiénes son los participantes, usando formatos taller donde es posible verse las

- caras y trabajar en grupos pequeños, etc.
- Darle especial cuidado a la comunicación, tanto en las fases previas del proceso participativo como durante el proceso. Comunicar el objetivo del proceso, el acceso y uso a las plataformas digitales y explicar las herramientas que se aplicarán en cada fase del proceso participativo.
  - De todas las herramientas disponibles para el desarrollo de procesos participativos, en el caso de un proceso virtual se deben escoger aquellas que permitan interacción colaborativa en tiempo real y sean accesibles a los actores.

## Bibliografía

- Alonso, Fernando, Rosmari Negrin y Leticia Pou. 2019. "Metodologías participativas en la construcción de agendas municipales de Cultura en Uruguay". En *Procesos y Metodologías participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social*, compilado por Pablo Paño Yáñez, Romina Rébola y Mariano Suárez Elías, 299-321. Montevideo: CLACSO / UDELAR.
- Álvarez, Carmita. 2014. "Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador". *Margen*, 74: 1-9. <https://bit.ly/3rf35yR>
- Alberich, Tomás, Luis Arnanz, Manuel Basagoiti, Roberto Belmonte, Paloma Bru, Carmen Espinar, Néstor García, Sabina Habegger, Pedro Heras, Dolores Hernández, Concha Lorenzana, Pedro Martín, Manuel Montañés, Tomás R. Villasanté y Alicia Tenze. 2009. *Metodologías Participativas. Manual*. Madrid: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible.
- Asuntos del Sur. 2020. "Participación ciudadana en el contexto de COVID-19: el momento para cuestionarlo todo". <https://bit.ly/33hr8oX>
- Bisio, Natalia, y Alejandro Noboa. 2019. "Algunas reflexiones sobre la construcción de la política en los procesos de Participación". En *Procesos y Metodologías participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social*, compilado por Pablo Paño Yáñez, Romina Rébola y Mariano Suárez Elías, 209-234. Montevideo: CLACSO / UDELAR.
- Carrera Calderón, Franz. 2015. "La participación ciudadana y control social en Ecuador". *UNIANDÉS EPISTEME: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación* 2 (1): 47-65. <https://bit.ly/31VJQlf>
- Castellanos Claramunt, Jorge. 2019. "Las imbricaciones políticas entre la participación ciudadana e internet". *UNED. Revista de Derecho Político*, 106: 167-197. <https://doi.org/10.5944/rdp.106.2019.26154>



- Christian Rojas, María Constanza. 2021. “Metodologías participativas”. <https://bit.ly/3rdZml1>
- Centro para la Salud y Desarrollo Comunitario de la Universidad de Kansas. 2021. “Enfoques participativos para planificar intervenciones comunitarias”. <https://bit.ly/34NV5xj>
- Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. 2020. Resolución n.º 0005, Norma Técnica Uso y Gestión de Suelo y Planes Urbanísticos de GADS. Registro Oficial 301 del 1 de octubre, última modificación 13 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/31WVGf5>
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre. <https://bit.ly/3npK3EW>
- Contreras, Patricio, y Egon Montecinos. 2019. “Democracia y participación ciudadana: tipología y mecanismos para la implementación”. *Revista de Ciencias Sociales* 25 (2): 178-191. <https://bit.ly/33dX11D>
- Crespo-Sánchez, Carlos Alberto. 2019. “El disenso en los procesos de participación ciudadana. el rescate de espacios públicos como contexto”. *Bitácora Urbano Territorial* 29 (3): 101-108. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n3.70146>
- Díaz Aldret, Ana. 2017. “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”. *Gestión y Política Pública* 26 (2): 341-379. <https://bit.ly/3tENImn>
- Enet, Mariana, Gustavo Romero Fernández y Rosa Olivera Gómez. 2008. *Herramientas para pensar y crear colectivamente en programas intersectoriales de hábitat*. Buenos Aires: CYTED. <https://bit.ly/3qnV0bM>
- Escobar, Jazmine, y Francly Bonilla-Jiménez. 2009. “Grupos focales: una guía conceptual y metodológica”. *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología* 9 (1): 51-67. <https://bit.ly/34Syik5>
- Flores, Matías, y Juan Watkins. 2019. “Investigación acción participativa para millennials: desafíos ante las nuevas generaciones”. En *Procesos y metodologías participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social*, compilado por Pablo Paño Yáñez, Romina Rébola y Mariano Suárez Elías, 93-113. Montevideo: CLACSO / UDELAR.
- Font, Joan. 2004. “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, editado por Alicia Ziccardi, 23-42. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fung, Archon. 2007. “Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement”. *American Political Science Review* 101 (3): 443-458. <https://doi.org/10.1017/S000305540707030X>.

- García Valdés, Margarita, y Mario Suárez Marín. “El método Delphi para la consulta a expertos en la investigación científica”. *Revista Cubana de Salud Pública* 39 (2): 253-267. <https://bit.ly/34D8o3o>
- Gaudichaud, Franck, Jeffery Webber y Massimo Modonesi. 2019. *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hamui-Sutton, Alicia, y Margarita Varela-Ruiz. 2013. “La técnica de grupos focales”. *Investigación en Educación Médica* 2 (5): 55-60. <https://bit.ly/3qowUOI>
- López-Sánchez, María Pilar, Tomas Alberich, Dory Aviñó, Francisco Francés García, Ainhoa Ruiz-Azarola y Tomás Villasante. 2018. “Herramientas y métodos participativos para la acción comunitaria. Informe SESPAS 2018”. *Gaceta Sanitaria* 32 (1): 32-40. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2018.06.008>
- Mejías Sandía, Carlos, y Pamela Henríquez Rojas. 2012. “La ciudadanía como co-construcción de espacios de participación en lo público”. *Sociologías* 14 (31): 192-121. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000300009>
- MIDUVI. 2015. *Informe Nacional del Ecuador. Tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y el desarrollo urbano sostenible Hábitat III*. Secretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos – SHAH. <https://bit.ly/3tYBiFO>
- MIDUVI. 2018. *Ecuador y la nueva agenda urbana. Construcción de la política de hábitat y agenda urbana nacional*. Quito: MIDUVI. <https://bit.ly/3AjphvG>
- MIDUVI. 2020. *Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036*. Quito: MIDUVI. <https://bit.ly/3HZNr19>
- Naciones Unidas. 2017a. *Nueva Agenda Urbana*. Quito: Naciones Unidas / Gobierno del Ecuador. <https://bit.ly/3noJHy9>
- Naciones Unidas. 2017b. *Plan de acción regional para la implementación de la nueva agenda urbana 2016-2036*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://bit.ly/3GpuiW4>
- Paisaje Transversal. 2020. “Metodologías y herramientas participativas para un escenario de pandemia global”, 8 de septiembre. <https://bit.ly/34DVF0o>
- Pérez-Foguet, Agustí, ed. 2004. *Proyectos de desarrollo y procesos. Intervenciones desde la ingeniería para la promoción del desarrollo humano*. Barcelona: Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres.
- Prieto Rodríguez, M. A., and J. C. March Cerdá. 2002. “Paso a paso en el diseño de un estudio mediante grupos focales.” *Atención Primaria* 29 (6): 366-73. [https://doi.org/10.1016/S0212-6567\(02\)70585-4](https://doi.org/10.1016/S0212-6567(02)70585-4).
- Rancière, Jacques. 1996. *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión. <https://bit.ly/3qqVBtA>

- RED CIMAS. 2015. *Metodologías participativas. Sociopraxis para la creatividad social*. Madrid: Dextra Editorial.
- Rhodes-Purdy, Matthew. 2017. "Participatory Governance in Latin America: Promises and Limitations". *Latin American Politics and Society* 59 (3): 122-131. <https://doi.org/10.1111/laps.12029>
- Rodas Pacheco, Fabián, y Vicente Pacheco Salazar. 2020. "Grupos focales: marco de referencia para su implementación". *INNOVA Research Journal* 5 (3): 182-195. <https://doi.org/10.33890/innova.v5.n3.2020.1401>
- Stoessel, Soledad. 2014. "Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI". *Polis Revista Latinoamericana*, 39: 1-22. <https://bit.ly/3FuF2kp>
- Sandoval, Carlos, Andrea Sanhueza y Alicia Williner. 2015. *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://bit.ly/3A2JFRN>
- Zurbriggen, Cristina. 2011. "Gobernanza: una mirada desde América Latina." *Perfiles latinoamericanos* 19 (38): 39-64. <https://bit.ly/33A5pbH>