

UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA
FACULTAD DE SISTEMAS Y TELECOMUNICACIONES
CARRERA DE DERECHO
TESIS DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADO

**ACCESO A LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ORDENANZAS DE PLANIFICACIÓN
URBANA EN GUAYAQUIL PERIODO, 2022-2025**

AUTORAS:

KARLA MICHELLE CRUZ CRUZ Y RUTH ENRIQUETA CORNEJO LUQUE

DOCENTE TUTOR:

AB. PEDRO ALVAREZ BETANCOURT

PLAYAS-ECUADOR

2026

HOJA DE APROBACIÓN

CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO

En mi calidad de Tutora del Trabajo de Unidad de Integración Curricular: "ACCESO A LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA PARTICIPACIÓN CIDADADANA EN LAS ORDENANZAS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN GUAYAQUIL, PERIODO 2022-2025.", cuya autoría corresponde a las estudiantes CRUZ CRUZ KARLA MICHELLE y CORNEJO LUQUE RUTH ENRIQUETA, de la Carrera de Derecho, CERTIFICO, que el contenido de dicho trabajo ha sido sometido a la validación en sistema anti plagio COMPILATIO, obteniendo un porcentaje de similitud del 10%, cumpliendo así con los parámetros técnicos requeridos para este tipo de trabajos académicos.

Atentamente,



Ab. Pedro Álvarez Betancourt, Mgtr.

Tutor

APROBACIÓN DEL TUTOR**CERTIFICO**

Que he analizado el trabajo de integración curricular con el título "**ACCESO A LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA PARTICIPACIÓN CUIDADANA EN LAS ORDENANZAS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN GUAYAQUIL, PERIODO 2022-2025.**" presentado por las estudiantes **CRUZ CRUZ KARLA MICHELLE** y **CORNEJO LUQUE RUTH ENRIQUETA**, portadoras de la cédula de ciudadanía N.º 0940773567 y N.º 0914938253, respectivamente, como requisito previo a optar el título de **ABOGADAS**, y declaro que luego de haber orientado científica y metodológicamente su desarrollo, el referido proyecto de investigación se encuentra concluido en todas sus partes cumpliendo así con el proceso de acompañamiento determinado en la normativa interna, recomendando se inicien los procesos de evaluación que corresponden.

Atentamente,



Ab. Pedro Álvarez Betancourt, Mgtr.

Tutor

AUTORÍA DEL TRABAJO

Nosotros KARLA MICHELLE CRUZ CRUZ Y RUTH ENRIQUETA CORNEJO LUQUE del octavo semestre de la carrera de Derecho de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, habiendo cursado la asignatura Unidad de Integración Curricular II, declaramos la autoría de la presente propuesta de investigación, de ACCESO A LAS AUDIENCIAS PUBLICAS EN EL MARCO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS ORDENANZAS DE PLANIFICACION URBANA EN GUAYAQUIL, PERIODO 2022-2025, desarrollada en todas sus partes por las suscritas estudiantes con apego a los requerimientos de la ciencia del derecho, la metodología de la investigación y las normas que regulan los procesos de titulación de la UPSE

Atentamente,



KARLA MICHELLE CRUZ CRUZ

CC: 0940773567



RUTH ENRIQUETA CORNEJO LUQUE

CC: 0914938253

DEDICATORIA

Dedico este trabajo, con todo mi amor y gratitud, a mi madre, Esther Luque Véliz, por su apoyo incondicional, su fortaleza y por ser un ejemplo de perseverancia a lo largo de mi vida. A la memoria de mi padre, Rómulo Cornejo Valdano, quien, aunque ya no se encuentra físicamente con nosotros, sigue siendo mi inspiración y guía. A mis queridos hijos, Andrés, Adrián, Arturo y Arianna Merchán Cornejo, quienes son la mayor motivación para seguir superándome cada día. Finalmente, a mis hermanos, por su cariño, compañía y constante apoyo en este importante logro.

Ruth Enriqueta Cornejo Luque

Dedico este trabajo primero a Dios, por ser mi sustento en todo momento, recordando siempre su promesa: "Sé fuerte y valiente. No temas ni te desanimes, porque el Señor tu Dios estará contigo dondequiera que vayas" (Josué 1:9).
A mi madre, Elena Cruz, por su amor incondicional, sus oraciones, y por ser siempre quien me impulsa a seguir adelante.
A mis amados hijos, Didier y Andrea, la fuerza más pura de mi corazón; este logro es la semilla del futuro que con tanto amor construyo para ustedes.
A mis hermanos, por su presencia incondicional. Y de manera muy especial a Didi, por ser mi hermano mayor, mi ejemplo de vida y quien creyó en mí hasta hacerme entender que era capaz de lograrlo en el año 2020

Karla Michelle Cruz Cruz

AGRADECIMIENTOS

Expreso mi sincero agradecimiento a mis docentes, en especial a la Dra. Isabel Gallegos y al Dr. Wilfrido Wasbrum, por su guía y apoyo durante este proceso. Mi especial gratitud al Dr. Pedro Álvarez por su respaldo y motivación. Asimismo, agradezco a todas las personas que me acompañaron durante estos ocho semestres y contribuyeron al logro de esta importante meta. Agradezco en especial a Jehova Dios quien me dio la fuerza para alcanzar esta meta eso ponga primero y luego expreso mi sincero agradecimiento

Ruth Enriqueta Cornejo Luque

A la Universidad Estatal Península de Santa Elena, por abrirme sus puertas y brindarme los conocimientos para mi formación profesional.

A mi tutor de tesis, el Ab. Pedro Álvarez, por su guía académica, valiosos conocimientos, paciencia y orientación durante el desarrollo de esta investigación.

Un sincero reconocimiento al Ab. Wilfrido Wasbrum, profesor de UIC, por sus oportunas revisiones, correcciones y constante apoyo en la estructuración de este trabajo.

Mi agradecimiento de todo corazón a mi Pastor Polo y a mis mentores, Andrés y Andrea, por ser instrumentos de Dios en mi vida. Gracias pastor por orar por mí en cada inicio de semestre, mentores gracias por levantar mis manos y por sostenerme con la Fé

Karla Michelle Cruz Cruz

TABLA DE CONTENIDO

HOJA DE APROBACIÓN.....	II
DEDICATORIA	V
ÍNDICE DE TABLAS	X
RESUMEN.....	XI
ABSTRACT	XII
INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO I EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	15
1.1. Planteamiento del Problema	15
1.2. Formulación del Problema.....	15
1.3. Objetivos:	16
1.4. Justificación de la Investigación	16
1.5. Variables de Investigación	16
1.6. Idea a Defender.....	17
CAPÍTULO II.....	18
MARCO REFERENCIAL	18
2.1. Marco teórico.....	18
2.1.1. Teoría del Acceso efectivo.....	18
2.1.1.1. Definición teórica de acceso efectivo.....	18
2.1.2. Teoría del cumplimiento normativo	19
2.1.3. Teoría de la gobernanza democrática	20
2.1.4. Teoría de la democracia deliberativa	21
2.1.5. Teoría de Ciudadanía Activa.....	23
2.2. Marco legal	25
2.2.1. Constitución de la República del Ecuador (2008).....	25
2.2.2. Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010).....	26
2.2.3. COOTAD (2010)	27
2.2.4. Ordenanza de Planificación Urbana de Guayaquil (2023)	28
2.2.5. Ordenanza municipal	29
2.3. Marco conceptual	30
2.4.1. La ordenanza municipal.....	30
2.4.2. La planificación urbana	30

2.4.3.	La participación ciudadana.....	30
2.4.4.	Participación previa, informada, pública y vinculante	30
2.4.5.	Cumplimiento normativo.....	31
2.4.6.	Acceso efectivo a las audiencias públicas	31
2.4.7.	Inclusión participativa	31
2.4.8.	Derecho a la ciudad	31
2.4.9.	Gobernanza Urbana	31
2.4.10.	Transparencia Activa y Gobierno Abierto	32
	Operacionalización de las variables	32
	CAPÍTULO III	35
	METODOLOGÍA	35
3.1.	Diseño y tipo de investigación	35
3.2.	Población y muestra	36
3.3.	Recolección de la información	37
3.4.	Tratamiento y análisis de información	39
	CAPÍTULO IV	41
	RESULTADOS.....	41
4.1.	Cumplimiento Normativo.....	41
4.1.1.	Cumplimiento Formal	41
4.1.2.	Cumplimiento Sustantivo	42
4.3.	Acceso a la información	43
3.5		43
4.3.2.	Acceso físico y digital/inclusión.....	44
4.3.4.	Incidencia real.....	46
4.4.	Resultados por Grupos de Actores	47
4.5.	Discusión de los resultados	48
4.5.1.	Cumplimiento Normativo: Entre la formalidad y la apariencia	48
4.5.2.	Acceso Efectivo a las Audiencias Públicas.....	49
4.5.3.	Calidad Deliberativa y Democracia Deliberativa.....	49
4.5.4.	Participación Ciudadana y Gobernanza Democrática	49
4.5.5.	Conclusiones de la discusión.....	49
	CAPÍTULO V	¡Error! Marcador no definido.
	PROPUESTA	50

5.1. Propuesta para fortalecer el rol ciudadano en la planificación urbana en Guayaquil	50
5.2. Título de la propuesta	50
5.3. Objetivos.....	50
5.4. Componentes de la propuesta	51
CONCLUSIONES.....	53
RECOMENDACIONES	55
BIBLIOGRAFÍA.....	56
ANEXOS.....	60

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Dimensiones e indicadores	32
Tabla 2 Grupo Poblacional	36
Tabla 3. Acceso a la información	43
Tabla 4. Calidad deliberativa	45
Tabla 5. Incidencia real.....	46
Tabla 6. Resultados por Grupos de Actores.....	47

RESUMEN

En el sistema jurídico ecuatoriano, la ciudadanía tiene derecho a participar en la planificación urbana, pero en la práctica se reduce a una encuesta donde no hay acceso a cambios de decisión. En el presente estudio se analiza el acceso efectivo a las Audiencias Públicas para el proceso de elaboración de la Ordenanza de Planificación Urbana de Guayaquil (OPUG) 2022-2025. Se planteó como objetivo general “Analizar el acceso efectivo a las Audiencias Públicas para el proceso de participación ciudadana en la elaboración de la Ordenanza de Planificación Urbana de Guayaquil 2022-2025”. Se utilizó un método analítico: descriptivo y estudio de caso. Se realizó un análisis de documentos 30 actas, encuestas a 45 ciudadanos, entrevistas semiestructuradas a 10 líderes barriales, 5 funcionarios y 2 especialistas externos. Los resultados evidencian que en los aspectos formales (convocatorias, registros) se cumplió; sin embargo, en los aspectos sustantivos el cumplimiento fue deficiente. Solo un 21% de las observaciones se incorporaron, mientras que los ciudadanos manifiestan que un 13%. La información brindada fue escasa promedios Likert entre 2,2 y 2,9, el nivel de inclusión de los barrios periféricos es escaso 31%, y la calidad deliberativa es baja intervenciones menores de 3-5 minutos, predominio informativa-unidireccional. Se concluye que existe una diferencia importante entre el marco normativo progresista y su implementación real, donde se participaba simbólicamente. Evidencia problemas de “legalidad aparente” y debilidad en la gobernanza democrática local.

Palabras clave: Participación ciudadana; Audiencias públicas; Gobernanza democrática; Acceso efectivo; Planificación urbana.

ABSTRACT

Under Ecuador's legal system, citizens have the right to participate in urban planning, but in practice this is reduced to a survey that offers no opportunity to influence decision-making. This study analyzes effective access to public hearings in the process of drafting the Guayaquil Urban Planning Ordinance 2022–2025. The general objective was defined as To analyze effective access to public hearings for the citizen participation process in the drafting of the Guayaquil Urban Planning Ordinance 2022–2025. An analytical, descriptive, and case study approach was used. The study involved an analysis of documents 30 minutes of proceedings, surveys of 45 citizens, and semi-structured interviews with 10 neighborhood leaders, 5 officials, and 2 external specialists. The results show that formal requirements (notices, registration) were met; however, compliance with substantive requirements was deficient. Only 21% of the observations were incorporated, while citizens report that only 13% were. The information provided was limited Likert scale averages between 2.2 and 2.9, the level of inclusion of outlying neighborhoods was low 31%, and the quality of deliberation was poor contributions lasting less than 3–5 minutes, with a predominance of one-way information sharing. It is concluded that there is a notable difference between the progressive regulatory framework and its implementation, in which participation was merely symbolic. It highlights problems of “apparent legality” and weaknesses in local democratic governance.

Keywords: Citizen participation; Public hearings; Democratic governance; Effective access; Urban planning.

INTRODUCCIÓN

La ciudadanía es uno de los fundamentos de la democracia en el siglo XXI, no solo en la forma de participación, sino en el tipo de temas que se abordan, los relacionados con la calidad de vida de los ciudadanos, como el fenómeno de la planificación urbana. En Ecuador, la Constitución de la República (CRE) (2008) reconoce explícitamente este derecho, en el sentido de que los ciudadanos, individuales y colectivamente, tienen la facultad de intervenir en el proceso de toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos. Este precepto constitucional ha sido plasmado en diversas legislaciones, tales como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2010), que en el artículo 303, prescribe que los procesos de elaboración de ordenanzas sean previos, informados, públicos y vinculantes, especialmente los que tengan que ver con la planificación urbana.

No obstante, existe una gran brecha entre la ley y la práctica en muchos gobiernos a nivel descentralizado. Audiencias públicas, que originalmente estaban diseñadas para brindar a la ciudadanía un foro con el fin de que pueda expresar sus necesidades, propuestas y preocupaciones, son, en muchas ocasiones, actos protocolarios de carácter administrativo. Las intervenciones se registran, se levantan actas, pero el peso real del que se manifiesta en los resultados de las decisiones es pequeño. Esta situación genera desconfianza, frustración y un sentimiento de implicación más simbólica que sustantiva.

El caso de la Ordenanza de Planificación Urbana de Guayaquil (OPUG) 2022-2025 es un caso particular que conviene analizar en este sentido. Como instrumento normativo que define el modelo de desarrollo urbano de la ciudad para los próximos años (regulando aspectos tan sensibles como la zonificación, el uso del suelo, la movilidad, el equipamiento urbano y la protección ambiental), su proceso de elaboración debía constituir un ejemplo de gobernanza democrática. Sin embargo, durante el transcurso de esta investigación, hubo indicios de la presencia de estructuras gubernamentales que cumplieron formalidades, pero el impacto real de los ciudadanos, especialmente de los grupos periféricos y más vulnerables, fue menor de lo previsto.

Este trabajo de titulación responde a la exigencia de analizar con rigor, las audiencias públicas que se llevaron a cabo en el marco de la OPUG, permitieron un acceso efectivo de la ciudadanía. No se trata solo de ver si se cumplieron los requisitos procedimentales, sino de juzgar la calidad real del proceso: ¿fue la información oportuna y legible, comprensible,

fueron incluidos los espacios de participación, hubo un diálogo real entre autoridades y ciudadanos, la gente se escuchó y se tradujeron realmente los cambios propuestos en el documento final?

El método de investigación es de tipo mixto, que incluye el trabajo con actas, convocatorias y versiones de la ordenanza, además de encuestas a 45 ciudadanos, entrevistas a 10 líderes barriales, a 5 funcionarios municipales y a 2 especialistas externos. Esta triangulación de fuentes es fundamental porque ayuda a ver una fotografía más completa y segura del fenómeno estudiado.

Además de su valor académico, el estudio pretende contribuir a la discusión sobre el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en el gobierno local. En una ciudad en la que existen grandes desigualdades territoriales y sociales es crucial que la planificación urbana no sea un hecho, sino un proceso colectivo. Solo de esta manera las ordenanzas podrán realmente representar a la población en general y no a una parte minoritaria de la población privilegiada.

En suma, se considera en el sentido de la presente tesis, que una planificación urbana legítima y sostenible necesita de ciudadanos activos y empoderados. Si la participación se desvirtúa en un formalismo, la calidad de las normas se debilita, así como la confianza en las instituciones democráticas. Por tanto, el estudio del caso de la OPUG es un espacio para reflexionar críticamente sobre posibles problemas específicos e indicar posibles retos a recorrer en el camino hacia la posibilidad real de un proceso de gobernabilidad participativa en la ciudad.

Este trabajo se estructura en cinco capítulos, como se detalla a continuación. El Capítulo I presenta el problema de investigación, su formulación, objetivos, justificación, variables y la idea central que se defiende. El Capítulo II aborda el marco teórico, que incluye los fundamentos teóricos del estudio, el marco legal aplicable y los conceptos clave, entre otros aspectos, así como la operacionalización de las variables. El capítulo III presenta la metodología, el tipo de investigación, la población y la muestra, así como las técnicas de recolección de datos y las técnicas de análisis de datos. El capítulo IV presenta los resultados más importantes obtenidos, los analiza y resulta en una discusión. El capítulo V expone la propuesta específica planteada sobre cómo mejorar el involucramiento ciudadano en los procesos de planificación urbana en la ciudad de Guayaquil. Se cierran con conclusiones y recomendaciones y bibliografía.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento del Problema

En las últimas décadas Ecuador ha logrado avances notables al consagrar constitucional y legalmente el derecho a la participación ciudadana como un derecho fundamental. La CRE, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el COOTAD especifican que los ciudadanos son actores centrales en la toma de decisiones que impactan en su territorio, particularmente en la planificación urbana.

En la práctica este derecho enfrenta serias dificultades, las audiencias públicas, concebidas como el principal mecanismo para que la ciudadanía pueda opinar sobre proyectos y ordenanzas que moldean su ciudad, suelen convertirse en actos protocolarios. Se publican convocatorias, se levantan actas y se registran intervenciones, pero con frecuencia las propuestas de los ciudadanos (sobre todo las provenientes de barrios periféricos) tienen un impacto mínimo o nulo en los documentos finales.

El caso de la OPUG 2022-2025, es un caso representativo de esta realidad. Como norma que regula el crecimiento futuro de una de las ciudades más grandes del país, la elaboración de la norma debería haber sido un proceso amplio, inclusivo y deliberativo. Pese a ello, los testimonios recabados con los líderes de los diferentes barrios y los resultados de las encuestas realizadas en el transcurso de esta investigación indican que la participación ciudadana fue más simbólica que transformadora, incluso si se cumplieron las formalidades. Muchos participantes dijeron que lo escucharon, pero no lo escucharon.

Este problema no es menor. Si no hay una participación real de la ciudadanía en el proceso de planificación urbana, las desigualdades históricas se suelen perpetuar, con mayor prioridad se planifican las zonas consolidadas, mientras que las periferias, donde se agrupan mayoritariamente las necesidades de equipamiento y servicios básicos, no se planifican. Además, debilita la legitimidad social de las normas y genera desconfianza hacia las instituciones municipales. Con el fin de analizar los principales requerimientos para mejorar los mecanismos participativos en el cantón, a partir de los resultados de la presente investigación, se centra el análisis en el acceso efectivo a las audiencias públicas en el proceso de elaboración de la OPUG 2022 – 2025.

1.2. Formulación del Problema

En la elaboración de la OPUG 2022-2025, ¿qué tan efectivo fue el acceso a las audiencias públicas en el proceso de participación ciudadana?

1.3. Objetivos:

1.3.1. Objetivo General

Analizar cómo se ha accedido a las Audiencias Públicas en el proceso de participación ciudadana en la elaboración de la OPUG 2022-2025.

1.3.2. Específicos

- Evaluar el nivel de cumplimiento formal y sustantivo de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa vigente.
- Determinar el grado de acceso a la información por parte de los ciudadanos antes y durante las audiencias.
- Examinar lo relativo a la participación efectiva, física y digital de sectores vulnerables y periféricos en los procesos participativos.
- Valorar la calidad deliberativa, la indecencia real de las observaciones ciudadanas, y formular recomendaciones para fortalecer los mecanismos de participación en procesos de planificación urbana.

1.4. Justificación de la Investigación

Esta investigación tiene importancia en diversos aspectos. En primer lugar, desde el punto de vista académico, contribuye al estudio de la brecha existente entre el marco normativo participativo ecuatoriano y su aplicación concreta, enriqueciendo el debate sobre gobernanza local, democracia deliberativa y derecho a la ciudad.

En segundo lugar, es altamente práctico. Guayaquil es una ciudad en constante crecimiento y con importantes problemas urbanísticos. Los mecanismos de participación no solo podrían aumentar la calidad y legitimidad de ordenanzas como la OPUG, sino que podrían ser replicados por otros municipios en el país.

Además, la presente tesis resuelve una solicitud social que se siente. Una frustración del líder barrial y del ciudadano común, frecuente en el trabajo de campo, fue con respecto a los procesos que ven como “de papel”. Por este motivo, se desea no solo detectar los problemas, sino también presentar soluciones reales, factibles y que puedan ser realizadas por el GAD Municipal de Guayaquil. En fin, en el marco de un marco normativo en el que la participación ciudadana se ha convertido en una obligación constitucional, el presente estudio aporta la evidencia empírica que puede ser de utilidad para futuras reformas normativas y mejora institucional.

1.5. Variables de Investigación

Variable Independiente:

Implementación de los mecanismos de participación ciudadana en la creación de la OPUG (formales y sustantivos).

Variable Dependiente:

Acceso Efectivo a las Audiencias Públicas, divididos en las dimensiones: acceso a la información; accesibilidad: física y digital / inclusión; calidad deliberativa; observaciones de los ciudadanos y su incidencia real.

1.6. Idea a Defender

En el desarrollo de la OPUG 2022-2025 se constató que la normativa de participación ciudadana se aplicaba predominantemente a nivel de forma, sin que esto se traduzca a las Audiencias Públicas o espacios de participación ciudadana en el elaborado de la planificación urbana. Las deficiencias en el tránsito de la información, la falta de participación de los actores vulnerables, la deliberatividad de la información y la efectividad de las propuestas ciudadanas ponen en evidencia una distancia significativa entre la obligatoriedad legal y el funcionamiento institucional que reduce la legitimidad democrática del proceso de planificación urbana.

CAPÍTULO II

MARCO REFERENCIAL

2.1. Marco teórico

2.1.1. Teoría del Acceso efectivo

Entendido como el nivel en que la ciudadanía logra conocer, asistir, participar e incidir en las audiencias públicas que se relacionan con la planificación urbana. Este no se refiere solo a la presencia física en el evento, ni siquiera a la publicación de la convocatoria, sino que se relaciona con la capacidad real de participación deliberativa. Un acceso se entiende como efectivo, cuando el mismo es inclusivo, informado, en el momento preciso, accesible y tiene posibilidad real de incidencia (Red Latinoamericana de Participación Ciudadana., 2021).

Por lo tanto, evaluar esta variable significa el desarrollo de la asistencia registrada, los niveles de difusión, la diversidad de actores participantes, los mecanismos de forma de participar y la demostración de que, efectivamente, sus aportes tuvieron incidencia en el contenido normativo de la OPUG. En el caso de Guayaquil, donde recientemente se han implementado mesas de trabajo barriales (Urdesa), el acceso efectivo se convierte en un factor clave para indicar si la planificación urbana es inclusiva o no.

En particular, en el caso de Guayaquil, en la cual se han impulsado en los últimos meses las mesas de trabajo barriales en sectores como Urdesa, el acceso efectivo se presenta como un factor determinante para establecer si la planificación urbana es progresiva, en términos de la inclusión de sectores de la población, o si reproduce la exclusión histórica de sectores amplios de la población.

2.1.1.1. Definición teórica de acceso efectivo

El acceso efectivo se entiende como un criterio cualitativo y cuantitativo. Cualitativo porque es el estándar de calidad de la intervención ciudadana -que, si puede proponer, preguntar, recibir respuestas y ver que lo que ha propuesto queda documentado en documentos oficiales. Cuantitativo porque se mide mediante indicadores como número de personas asistentes, sectores representados, número de observaciones incorporadas, tiempos de deliberación, tiempos de difusión previa de la convocatoria (Lavalle & Vera, 2011).

El proceso participativo puede ser formalmente abierto, pero si sólo una pequeña parte de población tiene mecanismos de acceso a la información, mecanismos de movilidad, conectividad simbólica o representación, el acceso es escaso o superficial. En el caso de la OPUG de Guayaquil, el término nos permite comprobar si las instancias participativas

(audiencias públicas, asambleas vecinales o foros en línea) fueron más allá de la formalidad procesal de la ley para lograr una participación activa, diversa e inclusiva, o si se quedaron estancadas en la formalidad procesal.

2.1.2. Teoría del cumplimiento normativo

La Teoría del Cumplimiento Normativo enseña que por el hecho de que exista una norma no es suficientemente grado de su eficacia. Aun siendo válida una norma y teniendo en cuenta la función social que esta ejerce, para serlo ha de aplicarse y desarrollar conductas institucionales coherentes con lo que la manda el derecho. O'Donnell (1998), atendiendo a las características de Italo Calvino, señala que en América Latina existe un fenómeno relativamente común que denomina “legalidad aparente”, en el que formalmente las normas, si bien existen, su aplicación es limitada o selectiva, produciendo así la concomitante condición de déficit democrático y debilidad institucional.

Esto es, que el cumplimiento normativo ha de medirse no desde la entrada en vigor de la ordenanza, sino desde la aplicación real de esta en el territorio, desde la trazabilidad de las acciones, la participación ciudadana sería efectiva. Inspirado en esta teoría, el concepto actual de "cumplimiento sustantivo" indica que las instituciones deben respetar no solo la forma, sino también el propósito social para el cual se creó la norma (López, 2022). Desde esta perspectiva, el cumplimiento en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) no se refiere a una revisión de los procedimientos administrativos, sino más bien a las regulaciones basadas en la ciudadanía.

En aplicación al caso de estudio, la Teoría del Cumplimiento Normativo permite evaluar si la OPUG y la ordenanza de participación ciudadana cumplieron el Art. 303 del COOTAD en lo que refiere a la convocatoria, acceso ciudadano y deliberación vinculante. Si se realizó audiencia de participación sin trazabilidad de los aportes, se considera que la participación es simbólica; si existe trazabilidad, pero no ha habido incidencia normativa hay cumplimiento parcial. Solo cuando las observaciones realizadas por la ciudadanía sí impacten en el texto final, decir que la norma efectivamente se ejecutó.

Esta teoría deviene en el sustento teórico esencial de la investigación al posibilitar la medición del cumplimiento normativo como variable independiente y confrontar la brecha entre la formalidad normativa establecida en el COOTAD con su aplicación en los hechos en la elaboración de la OPUG en Guayaquil.

2.1.3. Teoría de la gobernanza democrática

La Teoría de la Gobernanza Democrática sostiene que el ejercicio del poder público no es monopolio del Estado, sino que se comparte con la sociedad civil, sectores organizados y ciudadanía deliberante afirman Pierre y Peters (2000) para quienes la gobernanza es un proceso de interacción entre múltiples actores en donde la legitimidad se construye a partir de la transparencia y de la corresponsabilidad. Esto es que una norma es democrática en la medida que incorpora participación ciudadana real en su elaboración y ejecución; cuando se elabora una ordenanza urbana sin diálogo público, la gobernanza se entiende como el lado administrativo de la ordenanza y la norma pierde legitimidad social. La gobernanza actual, por otra parte, requiere, además, la generación de "espacios híbridos de decisión", donde el conocimiento técnico de los planificadores se funda con el conocimiento empírico de los vecinos (Rodríguez, 2022). Esto significa que los gobiernos locales deben pasar de un modelo de gestión vertical a un modelo de gobernanza multinivel y multiactor para que el proceso de planificación no se considere impuesto desde fuera.

Desde el prisma de esta teoría evaluar el cumplimiento de la norma equivale a determinar si el gobierno local gobernó con la ciudadanía o sin ella en el proceso de la planificación urbana. La gobernanza se ve potenciada cuando la ciudadanía tiene capacidad de incidir y hacer seguimiento y exigir el ajuste de la normativa; cuando esto no se lleva a cabo, se da tal vez una lógica de decisiones verticales que reproduce las desigualdades. El cumplimiento de la norma de la OPUG y el del Art. 303 no se mide solo técnica sino también políticamente: ¿hubo gobernanza democrática o solo gestión administrativa? Tal respuesta es la base de la presente investigación.

Aplicación de estudio de caso, esta teoría nos permite analizar si las condiciones de acceso a las audiencias públicas durante el proceso de elaboración de la OPUG (2022-2025) posibilitaron la participación política activa de los residentes o, por el contrario, si las barreras estructurales los mantuvieron en una posición de ciudadanía pasiva. Se realizaron audiencias públicas y otras instancias de participación ciudadana, según lo estipulado en el Artículo 303 del COOTAD. Entre los elementos a analizar se encuentran:

- La puntualidad y la efectividad de la difusión de información (anuncios oportunos, lenguaje accesible, canales de comunicación).
- La eliminación o reducción de barreras geográficas, económicas y temporales (horarios de audiencias, accesibilidad a los lugares, disponibilidad de plataformas virtuales).

- La real inclusión de los que, históricamente, han sido excluidos: los de las periferias urbanas, los barrios más humildes, las mujeres, los jóvenes, los más vulnerables.
- No es solo de asistirlos sino de establecer una verdadera instancia en la que puedan contribuir con ideas, debatirlas, que se le escuche, que se tenga cuenta de ellos y que estos aportes sean valorados.
- Capacidad de impacto real: que sus observaciones y propuestas sean consignadas en el documento final de la OPUG debidamente documentadas, analizadas técnicamente y, cuando se justifiquen, incorporadas a su documento final,

Si los audios solo tenían el objetivo de notificación y asistencia de registro, sin necesidad de superar los obstáculos concretos ni de crear cambios palpables, entonces se trata de una ciudadanía de papel: que esté en el listado, pero que no esté en las decisiones. Por el contrario, si el proceso "abre" las puertas de la verdad, nos facilita el acceso, nos da la oportunidad de deliberar y nos deja bien claro el impacto de las ideas de los ciudadanos en el producto, entonces sí estamos construyendo ciudadanía activa, protagonista y corresponsable de la ciudad que queremos. Esta teoría es fundamental para la investigación, ya que puede explicar la diferencia entre lo que se establece en la COOTAD (marco jurídico participativo) y la experiencia de los residentes de Guayaquil: ¿se trata de una limitación técnica, un problema de voluntad política o una desigualdad socioterritorial?

2.1.4. Teoría de la democracia deliberativa

La Teoría de la Democracia Deliberativa sostiene que las decisiones públicas deben resultar de la argumentación y el debate entre los ciudadanos que estén en situación de dialogar, de manera que primen el diálogo horizontal y la deliberación en torno a la imposición vertical dictada específicamente desde el poder social estatal (Habermas, 1996). La teoría sostiene que la deliberación pública mejora la calidad normativa porque, en la misma, se adosan diferentes saberes, experiencias territoriales y demandas sociales que en el diseño técnico estricto resulta que no siempre están presentes. La deliberación pública en el campo de la planificación urbana permite equilibrar intereses de tipo privado con necesidades colectivas, al evitar este tipo de decisiones construidas a partir de una falta de la participación y la deliberación plural.

Pero aplicada a esta investigación, la democracia deliberativa permite establecer si las audiencias públicas de Guayaquil generaron procesos de discusión pública y

deliberativa con retroalimentación recíproca, o si más bien sólo se centraron en exposiciones informativas sin discusión pública. La teoría sostiene que el acceso es efectivo cuando existen los siguientes criterios para la intervención: tiempos equilibrados, lenguaje accesible, documentación previa disponible, mediación institucional y un registro de las aportaciones realizado en forma transparente para los participantes. En caso de que estos elementos no existan, el proceso de la deliberación es flácido, aun cuando se ha podido convocar de manera formal y legal una audiencia. Al contrario, una audiencia accesible elimina obstáculos y genera ciudadanía empoderada y corresponsable en la producción de la ciudad.

Análisis al caso de estudio: En caso de elaboración de la OPUG de Guayaquil (2022-2025), se puede evaluar si las Audiencias Públicas son ejemplos de auténtica deliberación con retroalimentación recíproca, o si se trata simplemente de exposiciones de información unidireccionales emitidas por las autoridades municipales. Es relevante en este caso la presente teoría, que no se limita al cumplimiento formal del Art. 303 del COOTAD sino que analiza la calidad del proceso participativo.

En el caso de una audiencia informativa, el Municipio presenta las propuestas técnicas y consulta pasivamente a la ciudadanía; en el caso de una audiencia deliberativa, el Municipio escucha los argumentos de la ciudadanía, dialoga con ella, responde y considera su opinión en el proceso de toma de decisiones. En el marco de Guayaquil, se puede analizar concretamente los siguientes aspectos: espacios reales de debate; tiempos equilibrados de intervención:

- Tiempo para los ciudadanos para exponer sus argumentos, y tiempo para los ciudadanos para debatir.
- Lenguaje accesible: La documentación y las exposiciones técnicas fueron presentadas en términos comprensibles para la población no especializada, o predominó un lenguaje técnico que hizo la información poco comprensible y que impidió la participación efectiva.
- Documentación previa disponible: En el caso de que los ciudadanos pudieran tener acceso a los proyectos de ordenanza, mapas, estudios técnicos y estudios de diagnóstico urbanos, antes de las audiencias, se ha hecho un elemento fundamental en una deliberación informada.
- Registro transparente de aportes: Documentación formal de intervenciones ciudadanas (si existió) y elaboración de actas detalladas que documentan el tratamiento y respuesta de aportes.

- Retroalimentación recíproca: Si el Municipio dio explicaciones públicas de las observaciones aceptadas, rechazadas o modificadas, y de las razones técnicas o jurídicas de la decisión.

Si los debates son reducidos a la presentación de la idea por parte del gobierno y los ciudadanos están limitados a comentarios no hay debate, ni se contesta a las ideas con argumentos. No es deliberativo, y la gente no se compromete realmente en muchísimo. Por el contrario, si se establecen las condiciones para un verdadero diálogo horizontal (información completa desde el inicio, tiempo, retroalimentación clara), se pone patas arriba. Una participación real que fomente una mejor democracia en la planificación urbana y que produzca ciudadanos empoderados, que se sientan parte integral y corresponsables en la creación de su ciudad.

2.1.5. Teoría de Ciudadanía Activa

La Teoría de Ciudadanía Activa contiene la idea misma de que ciudadanía no es un estatus pasivo, sino que esta idea -lo que quiere captar esta idea- es la considerada acción, en tanto que se incluye derechos + ejercicio político. Entonces, un ciudadano activo, es un ciudadano que participa, un ciudadano que cuestiona, un ciudadano que propone, un ciudadano que fiscaliza al Estado (Marshall & Bottomore, 2023). En esta línea, el acceso efectivo no se piensa en tanto se llama a la participación, en tanto se tiene en cuenta el entramado de actividades de la ciudadanía para poder ejercer el derecho en condiciones de igualdad de oportunidades, acceso a la información, tiempo disponible para participar, disponibilidad de medios de transporte, alfabetización normativa y conectividad (digital).

Desde esta teoría, evaluar el acceso efectivo implica contrastar si los ciudadanos pudieron realmente actuar como sujetos políticos en el contexto de las audiencias públicas. Si el Municipio informó por las medias y a destiempo, si los frentes horarios establecidos excluían a las personas, si el lenguaje fue uno técnico y de difícil comprensión o si no habían dispuesto espacios de participación para las poblaciones de la periferia de las ciudades, el estatus de la ciudadanía sería la de la pasividad, por trabajar con limitaciones estructurales. Una audiencia accesible, en cambio, constituye el marco desde donde se van diluyendo las barreras sociales y se plantea la ciudadanía activa.

En la aplicación del caso, Aplicación al caso de estudio, la Teoría de la Ciudadanía Activa permite analizar si las condiciones de acceso a las audiencias públicas durante la elaboración de la OPUG de Guayaquil (2022-2025) posibilitaron que los ciudadanos

actuaran como sujetos políticos activos o si, por el contrario, diversas barreras estructurales los mantuvieron en una posición de ciudadanía pasiva. Esta teoría es fundamental, ya que va más allá de la simple “invitación” al deslocar el debate de la ciudadanía en el terreno.

No basta satisfacción de que el Municipio, en pleno cumplimiento de sus obligaciones, realizó audiencias públicas (Art. 303 del COOTAD); la cuestión a abordar es si se establecieron o no las condiciones estructurales necesarias para permitir a los ciudadanos de Guayaquil desempeñar un papel activo como actores políticos, con voz e influencia. En tal sentido la teoría aborda los siguientes aspectos:

- Realización oportuna y efectiva de la información: convocatorias en tiempo, en canales accesibles y masivos (redes sociales, medios locales, radio comunitaria, etc.) en lenguaje que sea comprensible para la población en general.
- Exclusión o reducción de barreras geográficas o temporales: Horario flexible en las audiencias (si hubiere); acceso a audiencias virtuales o físicas (si existe); considerar las dificultades de circulación de las parroquias rurales y de la periferia.
- Inclusión real de sectores vulnerables e históricamente excluidos: Si participó de manera significativa mujeres, jóvenes, personas de la tercera edad, poblaciones de bajos ingresos, migrantes y residentes de zonas periféricas, o si el proceso se concentró principalmente en sectores de clase media y organizaciones tradicionales.
- Idioma documentos accesibles y documentación previa: Si los técnicos se presentaron de forma clara, o si el lenguaje era muy científico y los ciudadanos de la calle no entendían, no podían proponer.
- Capacidad real de incidencia: Si los participantes no solo fueron escuchados y tuvieron la oportunidad de intervenir, sino que sus intervenciones fueron registradas, respondidas técnica y conceptualmente y existieron posibilidades concretas para modificar el contenido de la ordenanza.

Cuando las barreras siguen presentes —la información que llega tarde, los horarios que excluyen a quien trabaja o tiene familia, el lenguaje técnico que nadie entiende, la falta de respuestas o que al final nada de lo que diga la gente importa—, terminamos perpetuando una ciudadanía pasiva. Todavía la gente se reduce a ser un simple espectador de decisiones que impactan directamente en su vida, su barrio y su futuro. En oposición, si logramos que

las personas participen de verdad, un ciudadanía empoderado y corresponsable oleada de los procesos que facilitamos. Ciudadanos sociales, no sólo aquellos que comparten sus puntos de vista, sino aquellos que se sienten parte del desarrollo de su ciudad. Gente que deja de mirar desde afuera y pasa a ser coautora de su propio territorio.

2.2. Marco legal

2.2.1. Constitución de la República del Ecuador (2008)

La Constitución identifica la participación ciudadana como un derecho fundamental y uno de los pilares de la democracia. Los artículos que se refieren al acceso a la audiencia pública y al planeamiento urbano son: Artículo 95: Las ciudadanas y ciudadanos, individuales y colectivas, participarán en la toma de decisiones, planificado y gestión de los asuntos públicos, y el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad.

El artículo 61 de la Constitución les asegura el derecho de intervenir en todos los procesos que les conciernen, en particular en los que establecieron la organización del territorio y la ciudad en que vivimos. El artículo 238, aborda la cuestión de la autonomía descentralizada por los principios que han de inspirar a los gobiernos autónomos descentralizados y que se sintetizan en la solidaridad, la subsidiariedad, la equidad entre territorios, la integración y, muy especialmente, la participación ciudadana. 241, la planificación del territorio es obligatoria en todos los niveles de gobierno y debe involucrar de manera realista la voz del pueblo. La Constitución va más lejos: requiere que esta participación sea previa, informada y vinculante. Es decir, no es una formalidad, ni una reunión de fachada. En los planos de ordenación urbanística, las audiencias públicas deben ser espacios auténticos donde la gente pueda:

- Enterarse a tiempo y de forma clara (a través de difusión adecuada, accesible básicamente y digitalmente).
- Involucrar a todas las personas y colectivos, particularmente los más vulnerables, en la participación.
- Ver que realmente sus opiniones y propuestas afectan el contenido final del plan.

En caso de que un proceso no reúna estas condiciones, se debilita la esencia misma de una democracia que se construye desde abajo. La Constitución no solo “permite” participar: convierte la participación en uno de los principios fundamentales del Estado. Por eso, despreciar o fingir el consentimiento es una violación de los derechos de las personas, y un cuestionamiento de la legitimidad de las decisiones públicas en urbanismo. En la

medida en que es una responsabilidad concreta de las autoridades, es necesario que informen por escrito de los tipos de observaciones que incorporan o, si lo decide, por qué. De esta manera la participación no es una simple formalidad simbólica sino una realidad y un paso indispensable en el proceso de toma de decisiones.

2.2.2. Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010).

Esta ley contiene las bases de la participación ciudadana y es fundamental para comprender si las audiencias públicas realmente se ponen en práctica o solo en papel.

- Artículo 73: Establecer la audiencia pública como un evento en el que el poder (ya sea él que lo convoca o que lo demanda) pone el micrófono en primer plano para dar a conocer a la población los asuntos que el gobierno ha decidido abordar. En todas las gobernaciones, se celebrarán estas audiencias
- Artículo 74: Regula cómo se convocan. Cualquier individuo o grupo puede solicitar una audiencia pública para: buscar información sobre una decisión o acción pública, presentar propuestas o quejas, debatir temas que impactan en la comunidad.
- Artículo 75: Los resultados de las audiencias se deben publicar de manera oportuna, para que la ciudadanía pueda seguirlos.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) señala que no se puede cumplir con el objetivo de que las audiencias sean accesibles si son un trámite formal. Para Guayaquil, esto significa los siguientes puntos concretos: ¿Hubo una fuerte difusión de las convocatorias (prensa, redes sociales, radio comunitaria, etc.) ?; ¿Se ofrecieron modalidades híbridas (presencial y virtual) ?; ¿Eran realmente "accesibles" para discapacitados, para los que viven en zonas rurales o periféricas?; ¿Hubo una participación “de formulario” (convocatoria + registro) o realmente fue el resultado de las opiniones de la gente las que determinaron las decisiones finales?

En el ámbito de la planificación urbana, por ejemplo, si el público no ha añadido ni eliminado una coma del final de la ordenanza, es un cumplimiento simbólico. Además, la ley establece que las autoridades no sólo deben aceptar las aportaciones de los ciudadanos, sino que también deben publicar los motivos para hacerlo o no. En otras palabras, es necesario que sea una respuesta con una motivación, que sea clara, y sea respetuosa, no que sea un silencio, o una respuesta genérica. Esto es con el objetivo de generar un proceso participativo real, abierto y transparente.

Si esto no ocurre, la audiencia se reduce a un ritual democrático, lo que puede desembocar en desconfianza por parte de los ciudadanos y casos de nulidad administrativa o judicial de la norma adoptada. Investigaciones recientes sobre gobernanza local en Ecuador han demostrado que, si no hay retroalimentación explícita, las percepciones de legitimidad se ven significativamente afectadas.

2.2.3. COOTAD (2010)

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) regula la administración municipal y establece que los GAD deben aplicar mecanismos participativos para la elaboración de normativas y planificación territorial. El Artículo 303 expresa que la participación ha de ser previa, informada, pública, y con garantías institucionales. Es decir, han de darse convocatorias claras del proceso, acceso de toda la población, difusión amplia, mecanismos que permitan que los aportes ciudadanos sean integrados al texto normativo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). Si no se cumplen los requisitos descritos, la ordenanza se aprobará con participación nominal, no vinculante, por lo que el grado de cumplimiento normativo es bajo, sino insuficiente.

El Artículo 303 del COOTAD prevé una participación ciudadana previa, informada y vinculante. Sin embargo, que esta participación sea realmente efectiva no depende solo de lo que dice la ley, sino de la capacidad real de las instituciones y de cómo se organizan los procesos. Los estudios sobre gobernanza urbana demuestran que las normas como esta logran resultados muy distintos según existen o no procedimientos concretos: convocatorias amplias y accesibles, apoyo logístico, formas claras de recibir y procesar las opiniones de la gente, y publicación posterior de cómo se incorporan (o no) esas observaciones. Además, funcionan mejor cuando se usan herramientas mixtas (presenciales y digitales) que ayudan a superar las barreras de acceso (Rey & Tenze, 2018)

La experiencia en Ecuador ha demostrado una y otra vez lo mismo: si solo existe la obligación legal, pero no hay plataformas transparentes ni mecanismos reales de gestión de las opiniones ciudadanas, lo más común es que se cumple de forma formal (se hace el trámite), pero con muy poco impacto real en las decisiones finales. Por eso, para verificar si se está aplicando de verdad el espíritu del COOTAD, no basta con decir que “se cumplió”. Hace falta contar con evidencias claras y documentadas que permitan reconstruir todo el proceso participativo y entender qué tanto influyeron en las voces de la ciudadanía en el texto final de la ordenanza (Rey & Tenze, 2018). La falta de estas evidencias puede generar dudas sobre la validez de la norma y una desconexión entre el plano normativo y el real.

2.2.4. Ordenanza de Planificación Urbana de Guayaquil (2023)

La OPUG es el modo jurídico con el que el Municipio de Guayaquil controla la ocupación del suelo, la expansión del territorio, la zonificación, las obras urbanísticas y el modelo de desarrollo de la ciudad misma. Es la base normativa que da sustento a la planificación de la infraestructura, la gestión del suelo, la movilidad, el medio ambiente y la expansión urbana con carácter sostenible (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, 2023). Su aprobación requiere de una serie de procesos de participación ciudadana, como dice el COOTAD, y por ello la OPUG es un mecanismo normativo que, para ser considerado legitimado, debe contar con audiencias públicas que, de verdad, sean reales, transparentes y democráticas. La OPUG puede estar en el papel, pero si no se dio la participación, el grado de cumplimiento normativo se considera parcial.

La OPUG no debe verse solo como un mero documento técnico: su legitimidad proviene del proceso participativo tácitamente desarrollado y debidamente documentado. Investigaciones en experiencias urbanas ecuatorianas y de la región muestran que una cierta recogida de aportes del acuerdo de la ciudadanía mejoran la pertinencia de las normas como los desacuerdos futuros, siendo esto posible, a la vez, en la medida que exista retroalimentación institucional y registros públicos (Rey & Tenze, 2018).

A su vez, estudios comparativos destacan que resulta importante asegurar mecanismos inclusivos (presenciales y virtuales) y protocolos claros de trazabilidad de la propia norma, pues solo asistirán a la legitimidad de la ordenanza por parte de la población (Horlings, Lamker, Puerari, Rauws, & van der Vaart, 2021). Por ello, la OPUG solo podrá considerarse plenamente cumplida en su carácter normativo, y de las audiencias asociadas habrán de cumplirse los criterios de accesibilidad, difusión y registro público emocional, pero también habrá de asegurarse evidencia documental de que las deliberaciones han tenido influencia directa en el texto final, pues, de otro modo, el mismo será formal, no sustantivo.

Entonces, sólo cuando haya evidencia real de que las audiencias fueron accesibles, ampliamente difundidas y claramente documentadas para el público, se cumplirá realmente la OPUG. En particular, cuando se proporciona evidencia clara de cómo las opiniones y deliberaciones de los ciudadanos afectaron el producto final. Sin otro, la ordenanza se queda en un mero trámite formal: cumple con el trámite, pero no tiene sustancia real. Esta diferencia entre un cumplimiento formal y un sustantivo es clave para entender los verdaderos niveles de gobernanza en Guayaquil.

2.2.5. Ordenanza municipal

Una ordenanza municipal es una norma jurídica emanada por gobiernos autónomos descentralizados bajo la legislación de aptitud para regular las materias bajo su competencia, con el carácter que son obligatorias dentro del territorio cantonal. De acuerdo al COOTAD, las ordenanzas tienen rango infra legal, pero vinculante, lo que quiere decir que son obligatorias para los ciudadanos e instituciones (COOTAD, (2010), art. 55, 56). Su legitimación, por lo tanto, es condición necesaria para que una ordenanza quede aprobada, que la ordenanza se elabore a partir de procesos deliberativos previos y con prácticas de participación ciudadana real, no sólo formal. A este respecto, evaluar el cumplimiento normativo supone seguir el principio de la legalidad, pero también consultar el proceso democrático que ha dado lugar al ordenamiento que se determina una incidencia de las personas en su elaboración.

De acuerdo en ONU-Hábitat (2020), las ordenanzas urbanas serán legítimas sólo en la medida en que su constitución y ejercicio sean controlables socialmente y existan registros públicos para comprobar ley participación e implementación. La OCDE (2021) establece que las ordenanzas que delimitan el territorio deben ser fundamentadas en la transparencia de los procedimientos y la trazabilidad documental que incluye actas, registros de audiencia y aportaciones públicas para resultar válidas desde la gobernanza pública. En experiencias de las ciudades de América Latina se posiciona una ordenanza donde no se incorporan las observaciones ciudadanas, cumplirá con formalidad, pero no con consistencia (UN-HABITAT, 2022). Por tanto, una ordenanza municipal sólo puede llegar a ser considerada completada cuando se articule marco jurídico + trazabilidad en deliberación ciudadana + trazabilidad en seguimiento público.

En casos de ciudades de América Latina se verifica que las ordenanzas no incorporan observaciones ciudadanas, cumplen formalmente, pero no son consistentes democráticamente y son más resistidas socialmente (UN-HABITAT, 2022). Incluso, solo se puede considerar una ordenanza municipal completa cuando incorpora tres elementos: marco legal riguroso + trazabilidad en la participación ciudadana + claridad en el monitoreo y evaluación pública. Esta triple dimensión es crucial para transitar de una gobernanza formal a una gobernanza democrática y sostenible en la ciudad.

2.3. Marco conceptual

2.3.1. La ordenanza municipal

Es considerada como la norma de carácter jurídico, emitida por parte de los gobiernos autónomos descentralizados con carácter obligatorio en el territorio cantonal, cuyo cumplimiento se encuentra condicionado por los principios legales de aplicación establecidos en el COOTAD (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). De lo que se sigue que, toda una ordenanza deberá tener la correspondiente legitimidad social y jurídica si se quiere que la misma se encuentre en condiciones de ser considerada válida y efectiva en el alcance del nuevo ejercicio municipal.

2.3.2. La planificación urbana

Se entiende como el proceso en virtud del cual se ordena el crecimiento (crecimiento urbano), la administración del uso del suelo, la movilidad, las infraestructuras y la sostenibilidad ambiental. La ONU-Hábitat (2020) defiende que la planificación urbana debe orientarse al diseño de las ciudades (ciudades accesibles, justas, sostenibles), lo que significa una planificación territorial con componente técnico, pero también con participación ciudadana (la legitimidad social) para poder contribuir a la legitimidad de las decisiones que se adopten.

2.3.3. La participación ciudadana

Reconocida como derecho fundamental en la CRE (2008) es entendida como la intervención activa de las personas en la deliberación, fiscalización y construcción normativa del Estado. La participación ciudadana no hace referencia a la posibilidad asistir, en este caso, sí influir en los resultados, el acceso a información, un conjunto de mecanismos institucionales que van a garantizar una real incidencia. En el mismo sentido, CEPAL (2022) expresa que la participación democrática se produce porque las propuestas de ciudadanos puedan transformar decisiones públicas. La participación democrática no es escuchar o ser consultados".

2.3.4. Participación previa, informada, pública y vinculante

En función de los requisitos del Art. 303. del COOTAD. La participación ha de ser previa, porque ha de producirse antes de aprobar la norma, en el momento que se puede modificar, informada, porque exige el acceso a los documentos, borradores y sustento técnico, pública, porque ha de garantizar que la ciudadanía tenga el mismo acceso y vinculante, porque hay que considerar las observaciones, hay que dar respuesta a las observaciones y ha de verse reflejado en el resultado final (CEPAL, 2022).

2.3.5. Cumplimiento normativo

Entendida como el grado en que una norma no solo existe en tanto tal (y que, por tanto, posee un fundamento normativo), sino que se aplica (adquiere la condición de norma ejecutada) y se traduce en efectos factibles de ser verificados en la práctica institucional. ONU-Hábitat (2020) sostiene que solo puede evaluarse la ejecución de las normas cuando se cuenta con registro público, trazabilidad documental y evidencia de su ejecución, permitiendo con ello que el cumplimiento transite de ser formativo a sustantivo cuando se le puede verificar incidencias efectivas.

2.3.6. Acceso efectivo a las audiencias públicas

Entendido como tal la efectividad de poder intervenir por parte de la ciudadanía de manera efectiva en un marco de intervención, conocimiento y seguimiento del proceso. Esto ya supone convocatoria abierta, ausencia de barreras informativas o tecnológicas, capacidad de poder intervenir y retorno institucional ante las intervenciones ciudadanía (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2023). Sin estas condiciones, la audiencia se convierte en una mera materialidad, objeto nominal, sin efectos de dilucidación.

2.3.7. Inclusión participativa

Que reivindica el derecho de los sectores que históricamente fueron excluidos como son las mujeres, la juventud, las personas con discapacidad o los territorios de extrema periferia; La Agenda Urbana para América Latina (CEPAL, 2022), sostiene que la participación sólo puede ser considerada como democrática cuando es la diversidad social y territorial que entra en el juego bajo igual condición; la gobernanza municipal debe perseguir la accesibilidad, la apertura y la justicia distributiva en el proceso de participación.

2.3.8. Derecho a la ciudad

Derecho a la ciudad es el derecho a la ciudad en términos de sostenibilidad y equidad. Es un derecho a la ciudad, no a los servicios, y a la participación de la ciudadanía en la producción de la ciudad (Harvey, citado en Beltrán-Vargas, (2021)). A escala local el derecho a la ciudad implica que las ordenanzas municipales tengan en cuenta que el espacio público y la planificación no solo sirven a la reproducción de los intereses privados, sino que atiendan a las necesidades de los sectores vulnerables y a la función social de la propiedad (Mera & Véliz, 2023).

2.3.9. Gobernanza Urbana

La gobernanza urbana se refiere a todas las maneras en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, planifican y gestionan los asuntos públicos de la ciudad.

En un sentido diferente a la gestión, la gobernanza se organiza en una red en la que el gobierno local media los procesos de cooperación entre el sector civil y privado (Rodríguez, 2022). Martínez (2020) considera una gobernanza eficaz como el fundamento de la legitimidad de las instituciones, porque permite llevar a cabo las ordenanzas municipales con un alto grado de legitimación social, evitando el conflicto territorial.

2.3.10. Transparencia Activa y Gobierno Abierto

La transparencia activa en los gobiernos locales es en la actualidad una obligación de las entidades públicas de poner a disposición del público la información que la solicite. Es un componente esencial del Gobierno Abierto, el cual busca mejorar la democracia a través de la rendición de cuentas y el uso de tecnologías de la información para la fiscalización normativa (Pineda, 2024). Para lograr una participación social efectiva, los gobiernos autónomos descentralizados deben proporcionar datos abiertos para la fiscalización de la elaboración de ordenanzas y la gestión de los recursos públicos (Zárate, Duque, & Cortés, 2021).

Operacionalización de las variables

A continuación, se presenta la operacionalización de las variables de la investigación, detallando su definición conceptual, definición operacional, dimensiones e indicadores. Con esta operacionalización se va de lo abstracto a lo observable y medible.

Variable Independiente: Cumplimiento Normativo.

Definición Conceptual:

En el que se implementen efectivamente las disposiciones de participación ciudadana de la ley de urbanismo y aplicación formal por parte de las autoridades del GAD Municipal de Guayaquil (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2016).

Definición Operacional:

Aplicación real del Artículo 303 del COOTAD, Ley de Participación Intermediaria del Ciudadano y demás legislación aplicable en el proceso de elaboración y aprobación del Arte de Planificación de la ciudad de Guayaquil (OPUG), período 2022-2025 (Municipio de Guayaquil, 2022).

Tabla 1

Dimensiones e indicadores:

Dimensión	Indicadores	Forma de medición
Variable Independiente:		
Cumplimiento Normativo		

Cumplimiento Formal	Oportunidad de convocatoria Incluso en los medios oficiales. Registro de asistencia	Análisis documental (actas y convocatorias)
Cumplimiento Sustantivo	Aportaciones ciudadanas (trazabilidad de las aportaciones) Una respuesta motivada a una observación. Inclusión de sugerencias en el texto final.	La versión final de la OPUG es el resultado de un análisis de contenido de las actas.
Transparencia	Difusión de resultados Publicación de actas y matriz de observaciones.	Revisión de la página web y documentos del portal.
Obligatoriedad de la Participación	Obtención de los plazos y procedimientos contemplados en la norma	Comparación normativa-práctica.
Variable Dependiente:		
Acceso Efectivo a las Audiencias Públicas		
Acceso a la Información	- Puntualidad y alcance de la difusión - Claridad y accesibilidad del lenguaje. - Disponibilidad de un documento previo.	Análisis de convocatoria, materiales de difusión y encuestas.
Acceso físico y digital	- Lugar y hora de las audiencias. - Formatos híbridos o virtuales. - Accesibilidad para personas con discapacidad.	Registros de asistencia y encuestas a los participantes.

Inclusión	- Participación de grupos vulnerables (personas de bajos ingresos, migrantes, jóvenes, barrios marginados, mujeres).	Datos demográficos de los participantes y encuestas.
Calidad deliberativa	- Tiempo de intervención equilibrado - Existencia de espacios genuinos para el diálogo. - Comentarios de las autoridades	Análisis de actas, entrevistas semiestructuradas y grabaciones.
Incidencia Real	- Porcentaje de observaciones ciudadanas. - Modificaciones al texto final como resultado de las aportaciones ciudadanas - Registro y respuesta fundamentada	La OPUG compara las versiones preliminar y final del documento.

Nota: Elaboración propia.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1. Diseño y tipo de investigación

El presente estudio es de tipo descriptivo con un enfoque mixto, con elementos analíticos y comparativos. Es un tipo de investigación no experimental, documental y de campo. El método de estudio de caso es el más adecuado para esta investigación porque permite realizar un análisis profundo, detallado y contextualizado de un fenómeno específico: el acceso efectivo a las audiencias públicas en el proceso de elaboración de la OPUG durante el período 2022-2025. Es un enfoque que es particularmente relevante en el estudio de los procesos complejos, los cuales involucran dimensiones jurídicas, políticas, sociales e institucionales, en los que la frontera entre el fenómeno y su contexto real no es claramente visible (Hernández; et. al., 2022).

Se seleccionó un caso único (Guayaquil y su OPUG) en la medida que se trata de una experiencia emblemática a nivel local, que puede dar lugar a lecciones valiosas acerca de la distancia existente entre el marco normativo participativo ecuatoriano y su implementación en una de las ciudades más importantes del país. En este diseño, se hace fácil a entender el proceso de participación ciudadana en el contexto urbano.

En cuanto a su alcance, la investigación es descriptiva, porque se limita a caracterizar el acceso efectivo a las audiencias públicas, los mecanismos de difusión utilizados, la composición de los sujetos que intervinieron y el cumplimiento normativo; mientras que respecto a su enfoque, es de tipo aplicada, ya que pretende conocer y aportar al ámbito práctico, dado que se plantean recomendaciones para mejorar los procesos participativos en los GAD del Ecuador.

El uso de la metodología cualitativa se justifica por la naturaleza compleja y multidimensional del objeto de estudio, el “acceso efectivo”, que no puede ser únicamente reducido a cifras, sino que tiene que ser interpretado en términos de significados, percepciones, prácticas institucionales y calidad de los procesos deliberativos. Además, se incluirán algunas medidas cuantitativas (número de participantes, proporción de observaciones agregadas, etc.) para enriquecer el análisis. Esta metodología conjunta se configura en una forma rigurosa y profunda de comprender el fenómeno, de acuerdo a las mejores prácticas de las investigaciones jurídicas y socio jurídicas actuales.

3.2. Población y muestra

Se conforma por los diferentes actores que participan en los procesos de participación ciudadana (audiencias públicas, foros, mesas de trabajo, asambleas) durante los años 2022 – 2025 en el proceso de elaboración y aprobación de OPUG del cantón Guayaquil. El estudio se centra en los actores que hicieron una lectura activa de esos espacios, como funcionarios municipales, representantes del GAD, líderes comunitarios, delegados de organizaciones sociales, urbanistas, abogados y ciudadanos que presentaron observaciones o propuestas. Se realizaron cinco grupos poblacionales, y se implementaron diferentes tipos de recolección en cada actor, de acuerdo con el diseño metodológico.

En razón a la naturaleza y el volumen cada grupo, se trabajó con una muestra censal de todos los registros documentales disponibles del GAD Guayaquil (2022-2025); y con muestras intencionales de los actores directos (5 funcionarios y autoridades municipales); de los actores colectivos (10 líderes barriales y colectivos sociales); ciudadanos externos (45); y de 2 expertos Especialistas Externos.

Los participantes fueron seleccionados según los siguientes criterios de inclusión: Haber participado directamente en al menos un proceso formal de participación ciudadana relacionado con la OPUG (audiencias públicas, foros, mesas de trabajo o asambleas) entre 2022 y 2025, o formar parte de los grupos clave identificados (funcionarios decisores, líderes barriales, ciudadanía afectada o especialistas externos).

Tabla 2

Grupo Poblacional

Grupo Poblacional	Población Referencial (N)	Muestra Seleccionada (n)	Técnica de Investigación	Instrumento de Recolección
Actores Clave				
Procesos y Espacios Participativos formales (Audiencias, foros, mesas)	Todos los registros del GAD Guayaquil (2022-2025)	Muestra Censal (30 actas analizadas)	Análisis Documental	Ficha de análisis documental y matriz de trazabilidad normativa
Funcionarios y Autoridades	Dirección de Urbanismo, Avalúos y	5 informantes clave	Entrevista Semiestructurada	Guía de entrevista en profundidad

Municipales (Decisores)	Ordenamiento Territorial					
Líderes Barriales Colectivos Sociales (Sociedad Civil Organizada)	Dirigencia de sectores clave (ej. Urdesa, frentes de la periferia)	10 líderes identificados	Entrevista Semiestructurada	Guía de preguntas abiertas		
Ciudadanía en General (Afectados / Usuarios) Especialistas Externos (Criterio de experto neutral)	Residentes de las zonas de intervención de la planificación Academia y Consultores en Urbanismo y Derecho	45 ciudadanos (Muestra intencional) 2 expertos	Encuesta Estructurada Entrevista Semiestructurada	Formulario de encuesta (Escala Likert adaptada) Cuestionario técnico de entrevista		

Nota: elaboración propia.

Esta estrategia multigrupo y multimétodo (análisis documental, entrevistas semiestructuradas y encuesta estructurada con escala Likert) se realizó con el objetivo de asegurar una muestra de visiones complementarias y variadas sobre la calidad, efectividad y el cupo de los procesos de participación ciudadana en la elaboración de la OPUG. Esta aproximación busca comparar los aportes de los actores institucionales con los actores sociales y ciudadanos, no con objeto de generalizar en forma estadística, sino en el sentido de profundizar el fenómeno estudiado en el contexto del cantón Guayaquil.

3.3. Recolección de la información

El diseño de recolección de la información es cualitativo con apoyo cuantitativo. En función de lo cual, se hace uso de las siguientes técnicas e instrumentos:

a) Técnicas:

- Análisis documental (principal)
- Entrevistas semiestructuradas
- Encuestas estructuradas (apoyo)
- Observación indirecta de registros

b) Instrumentos:

- Fichas de análisis documental y fichas normativas (comparación entre lo prescrito y lo realizado).
- Guía de entrevista semiestructurada de informante clave.
- Formulario de encuesta semiestructurado.
- Matrices de sistematización.

En tal sentido se contemplan las siguientes fuentes:

a) Fuentes primarias:

Se privilegiaron las fuentes primarias por su mayor cercanía al objeto de estudio y su capacidad para proporcionar evidencia directa del proceso analizado:

- Análisis documental exhaustivo: se revisaron de forma completa la Ordenanza de Planificación Urbana de Guayaquil (OPUG) de 2023, versiones, sus preliminares, borradores técnicos y documentos de diagnóstico urbano elaborados por la Oficina de Planificación del GAD Municipal de Guayaquil.
- Actas y registros de encuentros ciudadanos: actas de audiencias públicas, foros ciudadanos, mesas de trabajo barriales (especialmente en sectores como Urdesa), asambleas vecinales y reuniones de socialización.
- Medios de convocatoria: avisos en el Registro Oficial, periódicos locales, portal web del Municipio, redes sociales del Municipio y otros medios de convocatoria.
- Formularios de Inscripción: listados de participantes, firmas y hojas de observación y propuestas obtenidas de la ciudadanía.
- Entrevistas semiestructuradas con informantes clave, entre los que se encuentran: Funcionarios de la OPUG; Concejales que votaron por la aprobación del OPUG; Representantes de organizaciones sociales, vecinales y líderes barriales que participaron en las audiencias; Un profesional/consultor externo al proceso.
- Se realizaron, además, encuestas estructuradas a una muestra intencional de ciudadanos (bola de nieve) tanto a los asistentes como los no asistentes a las audiencias.

b) Fuentes secundarias

- Marco normativo nacional: constitución de la República del Ecuador (2008), Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010) y reformas.
- Informes institucionales: documentos que elaboran el GAD Municipal de Guayaquil, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, e informes de organismos internacionales como ONU-Hábitat.
- Literatura académica: tesis, artículos científicos, libros y revistas especializadas sobre participación ciudadana, gobernanza urbana y planificación territorial Ecuador y América Latina.
- Informes y estudios de casos de Estados Unidos, España, Colombia y Chile.
- Medios de comunicación y fuentes digitales: noticias de prensa, publicaciones en redes sociales del Municipio, portales de transparencia, que documentaron el proceso de elaboración del OPUG.

La utilización de estas fuentes da una visión más completa, cercana y multifacética del proceso, enriqueciendo la información oficial con la experiencia y percepción de las personas que participan en el proceso.

3.4. Tratamiento y análisis de información

Los datos obtenidos se sometieron a un análisis cualitativo sistemático, riguroso y secuencial, con el fin de que la información se pueda transformar en hallazgos que sean importantes y científicamente validas. Se evaluó la brecha entre el marco normativo participativo y la práctica en el proceso de elaboración de la Ordenanza de Planificación Urbana de Guayaquil (OPUG) 2022-2025. El tratamiento de la información siguió las siguientes etapas:

a) Organización y codificación de los datos.

Toda la información documental (actas, convocatorias, ordenanzas, informes y transcripciones de entrevistas) fue organizada cronológicamente según las fases del proceso de elaboración de la OPUG. A continuación, se pasó a codificar temáticamente con un sistema de codificaciones deductivas (basadas en el marco teórico y conceptual) e inductivas (deducidas del material empírico) (Saldaña, 2021).

b) Análisis de contenido

Se utilizó un análisis de contenido cualitativo propuesto, que constó de las tres fases básicas del análisis: preanálisis, exploración del material, y tratamiento de los resultados. Esta técnica ayudó a categorizar, inferir e interpretar el significado más profundo de los documentos y discursos recopilados, particularmente en lo que respecta a la distinción entre participación formal y efectiva/participativa.

c) Triangulación de fuentes

Se realizó la triangulación metodológica con el objetivo de mejorar la validez y confiabilidad de los resultados (Denzin, 2021). Se cruzaron sistemáticamente:

- Fuentes documentales oficiales,
- Normativa vigente,
- Testimonios de informantes clave (servidores públicos y ciudadanos), y
- Información de encuestas y registros de medios.

d) Análisis comparativo

Lo prescrito normativamente (Constitución, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Art. 303 del COOTAD), y lo percibido por la ciudadanía (Representaciones, Actitudes, Conductas, Respuestas). El trabajo que se realizó en la práctica por el GAD Municipal de Guayaquil en el transcurso de la OPUG.

e) Matrices de análisis y sistematización

Se crearon matrices de análisis y sistematización por cada indicador, tanto del acceso efectivo, como del cumplimiento normativo. Con estas matrices, los datos se visualizaron de forma estructurada y se obtuvieron calificaciones a cada dimensión (alta, media, baja), basándose en evidencias concretas para fundamentar las conclusiones. El software NVivo 14, fue utilizado como herramienta técnica en la codificación para manejar un gran volumen de información textual, la elaboración de nodos temáticos, elaborando consultas cruzadas y la elaboración del mapa conceptual, que facilitó la interpretación de los patrones encontrados. fundamentada y crítica que responde directamente a los objetivos de la investigación.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS

De acuerdo con la metodología planteada, los resultados de esta investigación se obtuvieron por un enfoque mixto que integra diferentes técnicas de recolección y análisis de información. El análisis documental censal se llevó a cabo con la finalidad de conocer los distintos documentos de las audiencias públicas, convocatorias, matrices de observaciones y las diferentes versiones de la OPUG. Complementariamente se desarrollaron entrevistas semiestructuradas con 5 funcionarios y autoridades municipales de la Dirección de Urbanismo y Ordenamiento Territorial y 10 líderes barriales y representantes de colectivos sociales.

De igual manera, se realizó un muestreo intencional reducido de 45 ciudadanos a los que se les aplicó una encuesta estructurada, técnica de bola de nieve, con criterios de accesibilidad y disponibilidad de los participantes. Finalmente, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con 2 expertos independientes en urbanismo y derecho administrativo y participación ciudadana. Todos los datos que se pudieron obtener se sometieron a triangulación de fuentes, con el fin de incrementar la validez y confiabilidad de los hallazgos. El análisis de contenido fue sistematizado, empleando categorías deductivas (extraídas del marco teórico) e inductivas (emergentes de los datos empíricos). A continuación, se presentan los resultados de manera organizada según las dos variables principales del estudio: el Cumplimiento Normativo (variable independiente) y el Acceso Efectivo a las Audiencias Públicas (variable dependiente)

4.1. Cumplimiento Normativo

4.1.1. Cumplimiento Formal

A través del análisis documental de las actas de audiencias públicas y mesas de trabajo barriales, junto con los testimoniales de los funcionarios entrevistados, se puede confirmar que 12 audiencias públicas (8 presenciales y 4 virtuales) y 18 mesas de trabajo barriales se realizaron en el proceso de elaboración de la OPUG 2022-2025. Estas actividades se cumplieron principalmente en zonas como Urdesa, Kennedy y zonas centrales de la ciudad, lo que refleja una distribución geográfica restringida.

Las convocatorias se difundieron por los medios oficiales de comunicación, como el Registro Oficial, el portal web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil y a través de las redes sociales institucionales. Del examen detallado de las 30 actas revisadas, se puede comprobar que, en todos los casos, se levantó el correspondiente

registro de asistencia, se identificó al Moderador Municipal a cargo del evento y se dejó constancia de la exposición técnica inicial por parte de los funcionarios de la Dirección de Urbanismo y Ordenamiento Territorial. Se puede inferir que los plazos legales establecidos en el art. 303 del COOTAD, para convocar y registrar los espacios de participación ciudadana, fueron cumplidos de manera formal por los cinco funcionarios y autoridades municipales entrevistados.

4.1.2. Cumplimiento Sustantivo

El proceso se llevó a cabo formalmente según las reglas, pero la implementación real de las mismas fue bastante débil. Al revisar las actas de las reuniones de participación ciudadana se evidencia que, si se consignaron las intervenciones de los miembros de la comunidad, en la mayoría de los casos, solo aparecen como una simple lista de observaciones o quejas, sin que los actores respondieran de inmediato ni hicieran un análisis técnico del tema que se iba a actuar.

De las 30 actas que se analizaron, solo en 7 aparece una frase genérica de las del tipo “observaciones recibidas para su posterior análisis”. No había más desarrollo ni detalle. Cuando se mira las versiones preliminar y final de la OPUG, se nota que aproximadamente el 21 % de las observaciones hechas por los ciudadanos estaban realmente incluidas. La mayoría de todos esos cambios han sido redacciones y ligeros cambios zonificadores en áreas ya desarrolladas de la ciudad.

Ninguna de las actas finales incluyó ni una retroalimentación razonada ni pública de lo que fue aceptado y lo que no, ni tampoco se adjuntó una matriz de observaciones que permitiera rastrear los resultados. En este sentido, hubo mucha más frustración entre los participantes.

Los asesores de los 10 líderes barriales con los que se dialogó, coincidieron básicamente en la misma idea: “se escuchó, pero no se descontó”. La mayoría de sus propuestas, en particular aquellas en el campo del equipamiento urbano y la modernización de los servicios básicos en las periferias, quedaron prácticamente intactas, al menos en términos de respuestas definitivas.

En síntesis, se hizo una “escucha ciudadana”, pero en el fondo en la versión final del documento, el beneficio real de la escucha de la ciudadanía fue mínimo. Esto crea la impresión de que el proceso participativo no fue transformativo, sino más bien formal.

4.2. Acceso a la información

Uno de los aspectos más débiles del proceso de participación ciudadana fue el acceso a la información. Las audiencias públicas, uno de los instrumentos diseñados para informar y permitir que los ciudadanos expresaran sus opiniones, revelaron un claro nivel de insatisfacción en los resultados de una encuesta realizada a 45 ciudadanos.

A continuación, se presenta un análisis de las calificaciones obtenidas mediante una escala Likert (1 = Totalmente en desacuerdo; 5 = Totalmente de acuerdo):

Tabla 3

Acceso a la información

Pregunta	Promedio	Interpretación
Recibí información oportuna sobre las audiencias	2.7	En desacuerdo
La información era clara y fácil de entender	3.5	En desacuerdo
Puede acceder fácilmente a los documentos o proyectos	2.2.	En desacuerdo
Los horarios y lugares/plataformas eran accesibles	2.9.	Neutro

Nota: Elaboración propia.

Interpretación:

Se muestra que en los 4 ítems evaluados se encuentran por debajo del punto neutral (3,0), lo que indica información insuficiente. Resulta particularmente preocupante el resultado relativo a la facilidad de acceso a documentos y proyectos (2,2), lo que implica que muchos ciudadanos tuvieron dificultades reales para acceder a la información que necesitaban antes de las audiencias. Solo el aspecto de la programación y las plataformas recibió una calificación ligeramente mejor (2,9), aunque aún se mantiene en un nivel neutral, lejos de ser satisfactorio.

En general, estos hallazgos indican que la información no se comunicó de manera oportuna ni clara a la mayor parte del público, lo que redujo su capacidad para estar bien informados y desempeñar un papel más activo en el foro ciudadano. Esto representa una limitación significativa para el acceso efectivo a este mecanismo de participación.

4.2.1. Acceso físico y digital/inclusión

Más allá de los desafíos asociados con el acceso a la información, el proceso estuvo limitado física, digital y geográficamente en su inclusividad. Sólo una mínima representación de la diversidad de la ciudad.

Se detallan a continuación los principales resultados:

Tabla 4

Acceso físico y digital/inclusión

Aspecto	Resultado	Observación
Participantes de barrios periféricos.	31 %	Baja representación territorial
Participación por género.	Mujeres: 44 % Hombres: 56 %	Relativamente equilibrada
Jóvenes (18-30 años).	20 %	Muy baja participación juvenil
Personas con discapacidad	Menos del 4 %	Prácticamente inexistente
Nota promedio de facilidad de acceso (escala 1-10).	4.6	Insuficiente

Nota: Elaboración propia.

Interpretación:

Los entrevistados señalan las barreras geográficas y temporales como los principales problemas. Una de las quejas más frecuentes fue: Las reuniones eran en el centro, o por Zoom, a las 10 de la mañana, cuando la mayoría estamos trabajando. En el barrio, las dificultades en el acceso al transporte se conjugaron con los horarios, que no coincidían con el horario de trabajo de la mayoría de los ciudadanos.

En síntesis, los mecanismos de acceso y digitales no resultaron muy inclusivos y beneficiaron en gran medida a los más privilegiados en términos de tiempo de disponibilidad física y geografía. Esto se traduce en la pérdida de la representatividad de las audiencias públicas y la reducción de la participación de los grupos más representativos, como las personas con discapacidades, los habitantes de periferias y los jóvenes.

4.2.2. Calidad deliberativa

Más allá del acceso, uno de los aspectos más débiles del proceso fue la calidad deliberativa de las audiencias públicas. Es decir, no solo si la gente podía asistir, sino si era

posible debatir, que la gente fuera escuchada, que se sentía que sus opiniones influían en las decisiones.

Los resultados de la encuesta realizada a 45 ciudadanos demuestran que el proceso fue percibido de manera informativa, y no participativa:

Tabla 5

Calidad deliberativa

Ítem	Promedio	Interpretación
Realmente fui escuchado y pude expresar mis opiniones.	3.1	Neutro
Las autoridades respondieron a las observaciones.	2.3	En desacuerdo
Sentí que mis aportes fueron tomados en cuenta.	2.1	En desacuerdo
El proceso fue más informativo que deliberativo.	4.5	De acuerdo

Nota: Elaboración propia.

Interpretación:

Como se puede ver, las dos respuestas con los menores valores son la consideración de las opiniones ciudadanas (2.1) y la respuesta de las autoridades (2.3). La valoración neutra en la posibilidad de expresarse (3.1) fue corroborada por el puntaje elevado que se obtuvo en el último ítem (4.5) que confirmaría que la mayoría de los participantes demostró que las audiencias eran más informativas que deliberativas.

Esta visión es similar a la de los dos expertos consultados, quienes coincidieron en que el carácter de las audiencias era informativo-unidireccional. Además, señalaron que las oportunidades de participación ciudadana eran breves, normalmente de 3 a 5 minutos, demasiado breves para presentar argumentos detallados o discutir propuestas. Los líderes barriales refuerzan esta percepción, diciendo que en realidad era “decir lo que uno piensa y ya”, que no se llevaba a cabo un diálogo y que no había retroalimentación por parte de las autoridades.

De manera que, la calidad deliberativa de las audiencias públicas fue pobre. Teóricamente, este espacio fue abierto para la ciudadanía, pero en la práctica predominó un modelo vertical y “restrictivo” que minimizó la participación real, la interacción entre los participantes y el impacto de las propuestas ciudadanas en la versión final de la OPUG.

4.2.3. Incidencia real

Finalmente, el factor más crucial a considerar para medir el acceso efectivo a las audiencias públicas es el impacto que las contribuciones ciudadanas tuvieron en el documento final de la OPUG. En otras palabras, si los comentarios hechos realmente tuvieron impacto.

Los resultados evidencian una diferencia significativa entre la percepción de las autoridades y la de los ciudadanos:

Tabla 6

Incidencia real

Fuente	Porcentaje de observaciones consideradas	Percepción
Según los funcionarios.	Aproximadamente 21 %	Moderada.
Según ciudadanos y líderes barriales.	Solo 13 %	Muy baja.

Nota: Elaboración propia.

Interpretación:

Si bien las autoridades afirman que se agregó alrededor del 20 %, la gente y los líderes de los barriales sienten que se agregó un porcentaje mucho menor de observaciones. Sólo el 13% de los encuestados cree que sus contribuciones realmente marcaron una diferencia en la versión final de la OPUG.

Los dos expertos externos restablecieron con claridad la situación: Simplemente, “se cumplió la formalidad, pero no la participación vinculante y deliberativa de calidad”. Esta discrepancia entre lo que es la realidad oficial y lo que los ciudadanos perciben es relevante. Se hicieron registros de las intervenciones, y algunos cambios menores (por lo general de redacción o zonificación en áreas consolidadas) se hicieron en el interior de los diversos documentos elaborados, pero las propuestas más sustantivas (sobre equipamiento urbano, servicios básicos en zonas periféricas, mejoras en barrios populares) tuvieron escasa o

ninguna repercusión. De facto, esto reforzó la percepción de que las audiencias eran un ámbito obligatorio, pero no real, de influencia ciudadana.

De manera que, el grado de "participación ciudadana" en realidad fue bastante bajo. Existe una brecha significativa entre lo que se representa en el documento y lo que piensan los ciudadanos, lo que indica la falta de mecanismos adecuados para incorporar las opiniones de los ciudadanos al documento final.

4.3. Resultados por Grupos de Actores

Tabla 7

Resultados por Grupos de Actores

Dimensión	Funcionarios (5)	Líderes barriales (10)	Ciudadanos (45)	Especialistas
Cumplimiento formal	Alto	Medio	Medio	Medio-Alto
Cumplimiento sustantivo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Acceso a la información	Medio-Alto	Bajo	Bajo	Bajo
Inclusión de sectores vulnerables	Medio	Bajo	Muy bajo	Bajo
Calidad deliberativa	Medio	Bajo	Bajo	Muy bajo
Incidencia real	Medio-bajo	Muy-bajo	Muy bajo	Bajo

Nota: Elaboración propia.

Interpretación:

Hay un grado de consenso entre los líderes de los barrios, los ciudadanos y los expertos externos sobre las debilidades del proceso. Por el contrario, los funcionarios suelen asignar una valoración más positiva (Medio o Medio-Alto) a la mayoría de dimensiones.

Cumplimiento formal: Es la dimensión que en general obtiene mejor calificación. Los funcionarios la consideran Alta, los otros actores, media-media alta. Esto establece que se observaron requisitos legales y procesales, pero no necesariamente requisitos legales y/o procesales.

Cumplimiento sustantivo: hay una caída significativa en la ejecución. Funcionarios lo consideran Medio, líderes barriales y ciudadanos y especialistas lo consideran Bajo. En este caso está claro que se cumplió con la forma, pero el contenido y el impacto fueron limitados.

Acceso a la información: Los funcionarios lo perciben como Medio-Alto, y los tres grupos restantes lo perciben como Bajo. Esto es una muestra de la diferencia entre lo que hay en instituciones y lo que los ciudadanos han visto.

Inclusión de sectores vulnerables: Dimensión débil. Los ciudadanos la definen Muy baja, los otros actores (salvo los funcionarios) la consideran Baja. Formalizar la exclusión de personas periféricas, jóvenes y discapacitadas.

Calidad deliberativa: Especialmente crítica. Los expertos la califican de Muy baja y los líderes y los ciudadanos la perciben de Baja. Como tal, ayuda a confirmar que las audiencias fueron más informativas que deliberativas.

Incidencia real: para líderes barriales y ciudadanos, es Muy baja, mientras que para especialistas es Baja y para funcionarios, Medio-baja. Esto demuestra que los ciudadanos no sienten que sus contribuciones hayan marcado una diferencia real en la forma final del OPUG.

4.4. Discusión de los resultados

Los resultados de esta investigación evidencian grandes diferencias entre la normativa y teorías de participación ciudadana y su implementación en el proceso de elaboración de la OPUG 2022-2025. Los hallazgos se contrastan con las teorías que sustentan el estudio, a continuación.

4.4.1. Cumplimiento Normativo: Entre la formalidad y la apariencia

Los hallazgos corroboran el alto cumplimiento formal y el bajo cumplimiento sustantivo. Este resultado se puede ver claramente en conexión con la Teoría del Cumplimiento Normativo de O'Donnell (1998) que explica el surgimiento de la “legalidad aparente” en América Latina. No hubo respuestas motivadas, matrices de observaciones, ni retroalimentación pública a pesar de que se cumplieron los requisitos procedimentales del Art. 303 del COOTAD (convocatorias, actas y registros), lo que demuestra que la norma no fue internalizada en conductas institucionales coherentes con el propósito democrático.

El cumplimiento real de las observaciones ciudadanas (21% por funcionarios y 13% por ciudadanos) refuerza la idea de que el cumplimiento fue más simbólico que sustantivo, una idea que alerta López (2022) cuando habla de cumplimiento formal versus sustantivo.

4.4.2. Acceso Efectivo a las Audiencias Públicas

Los índices de los bajos promedios en la encuesta sobre acceso a la información (entre 2.2 y 2.9) y la nota de 4.6 en facilidad de acceso, demuestran que no se ha logrado un acceso efectivo. En contraposición con la definición teórica que plantea Lavallo & Vera (2011) y la Red Latinoamericana de Participación Ciudadana (2021) que argumenta que el acceso efectivo es: oportuno, claro, inclusivo y con posibilidad real de incidencia.

El bajo involucramiento de barrios periféricos (31%), jóvenes (20%) y personas con discapacidad (<4%) señala que persisten barreras estructurales, que la Teoría del Derecho a la Ciudad, y la Inclusión Participativa (CEPAL, 2022) pretenden desarraigar.

4.4.3. Calidad Deliberativa y Democracia Deliberativa

El promedio de los puntajes de la percepción ciudadana de que fue más informativo que deliberativo en promedio 4.5 y los tiempos limitados de intervención de 3-5 minutos confirman un modelo unidireccional. Este es un resultado que contradice la Teoría de la Democracia Deliberativa de Habermas (1996), que sostiene que el diálogo horizontal, argumentación recíproca y tiempos equilibrados son imprescindibles para una deliberación genuina.

Las audiencias no fueron espacios de debate en que se confrontan saberes técnicos y saberes experienciales (Rodríguez, 2022), sino que representaron en su mayor parte de información vertical, que restringió fuertemente la calidad deliberativa del proceso.

4.4.4. Participación Ciudadana y Gobernanza Democrática

Los resultados evidencian una marcada disociación entre los funcionarios (más optimistas) y los ciudadanos (mucho más crítica) y los líderes barriales (intermedios). Esta brecha de percepciones pone en evidencia la debilidad de la Teoría de la Gobernanza Democrática (Pierre & Peters, 2000) en la práctica. Se han hecho espacios híbridos, mesas barriales, pero estos no han sido capaces de hacer gobernanza multinivel y real corresponsabilidad.

Además, la teoría de la ciudadanía activa (Marshall & Bottomore, 2023) no se cumplió. La mayoría de los ciudadanos se halló en una situación de ciudadanía pasiva, alejada de la idea de ciudadanos que proponen, cuestionan y fiscalizan, por las barreras de tiempo, ubicación, lenguaje técnico y falta de retroalimentación.

4.4.5. Conclusiones de la discusión

Los resultados observados indican que ocurrió un cumplimiento formal de la normativa en la OPUG de Guayaquil, dado que se señala la existencia de espacios formales,

pero esto no se observa reflejado en una participación ciudadana real. Por el contrario, se evidencian vacíos importantes entre la normativa de vanguardia del Ecuador (CRE, 2008; LOPC; COOTAD) y su operatividad.

Dichos vacíos no parecen responder a aspectos técnicos o logísticos, sino a problemas más profundos en la cultura institucional que prioriza los aspectos de cumplimiento procesal formal sobre el impacto real democrático de la participación. Los expertos coinciden que se cumplió formalmente, pero no una participación vinculante ni deliberativa de calidad.

4.5. PROPUESTA

4.5.1. Propuesta para fortalecer el rol ciudadano en la planificación urbana en Guayaquil

Los resultados de esta investigación evidencian que el grado de impacto real de participación ciudadana en la elaboración de la OPUG 2022-2025 fue modesto, a pesar de haber realizado los trámites legales para la elaboración del Plan. Se expone a continuación una propuesta concreta, viable y que va dirigida a la corrección de las principales deficiencias detectadas.

4.5.2. Título de la propuesta

“Guayaquil Participa”: Modelo Para una Participación Ciudadana Efectiva.

4.5.3. Objetivos

Objetivo general

Proponer y poner en práctica un modelo integral de participación ciudadana que no sólo permita informar a los ciudadanos sobre las reuniones, sino que genere un impacto real y efectivo en las decisiones que condicionan el desarrollo urbano de Guayaquil, en particular en la elaboración de ordenanzas como la OPUG.

Objetivos Específicos

- Garantizar el acceso oportuno, fácil de entender y accesible a toda la información técnica para la mayoría de la población.
- Favorecer la participación real de grupos que han sido habitualmente excluidos, como los asistentes de barrios periféricos, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad.
- Convertir de la Audiencia Pública en un verdadero espacio para deliberar y dialogar horizontalmente.

- Institucionalizar procesos para asegurar que las observaciones ciudadanas queden verdaderamente reflejadas en el texto final de las ordenanzas.

4.5.4. Componentes de la propuesta

1. Acceso a la información, de manera oportuna y efectiva

Es fundamental superar el enfoque actual de marketing tardío y jerga demasiado técnica. Se sugiere la publicidad de toda la documentación (diagnóstico urbano, mapas, versiones preliminares, estudios técnicos) en el plazo de al menos 45 días de antelación. Además, se deben crear versiones del material en el idioma de la comunidad, con infografías y videos explicativos cortos, y un resumen ejecutivo. Con la implementación de un Portal Digital de Participación Urbana, se podría concentrar toda esta información y disponer de un registro y seguimiento en tiempo real de las observaciones que la ciudadanía plantee.

2. Inclusión territorial y social real

Uno de los problemas más obvios fue la baja tasa de participación de los barrios periféricos y las poblaciones vulnerables. Se propone que al menos el 60% de las audiencias y mesas de trabajo se organicen directamente en los sectores más alejados del centro, para corregirlo. En segundo lugar, es necesario crear flexibilidad en los horarios (por la tarde, por la noche y los fines de semana), facilitar el desplazamiento a los centros de participantes que estén medidas en zonas alejadas, y establecer de accesibilidad universal (personas con movilidad reducida, material en braille, interpretación en lengua de señas, etc.). Con esto se minimizaría la limitación geográfica-temporal y física-, que impide a mucha gente entrar.

3. Mejora de la calidad deliberativa

Las audiencias no pueden continuar siendo unidireccionales en las que los ciudadanos apenas pueden pronunciar unas pocas palabras. Se propone que el tiempo que se dedica por participante sea un mínimo de 8 minutos y la realización de mesas temáticas mixtas en las que participen vecinos, técnicos de los municipios y funcionarios con el objetivo de discutir los temas más importantes en forma estructurada. Es fundamental disponer de moderadores neutralizadores que permitan un diálogo real y no de exposiciones de tipo técnico. Sólo en este modo se puede ir de un modelo informativo a uno deliberativo.

4. Realidad de las observaciones realizadas: garantía de incidencia real de las observaciones.

Para reducir la brecha entre el que escuchas y el que se finaliza, hay que hacer y publicar obligatoriamente una Matriz de Observaciones, en la que se detallen las propuestas recibidas, la respuesta técnica o jurídica a la propuesta, y la decisión final (aceptada,

modificada, rechazada). Además, cuando exista un apoyo significativo para una observación (por ejemplo, más de 50 firmas o respaldada por instituciones barriales), se debe presentar el tratamiento de la observación y se debe realizar un debate público en una sesión del Consejo Cantonal. Esto proporcionaría una mayor transparencia y rendición de cuentas del proceso.

5. Seguimiento, evaluación y control ciudadano

La participación no debe terminar con la aprobación de la ordenanza. Se propone la creación de un Comité Ciudadano de Vigilancia de la Planificación Urbana, conformado por diversos actores de la sociedad civil, con el objetivo de monitorear los compromisos asumidos y evaluar anualmente los procesos participativos. Esta evaluación podría contener los instrumentos de auditoría ciudadana y de encuestas independientes que pueden ayudar a medir el grado real de incidencia de la participación.

CONCLUSIONES

En el caso del proceso de elaboración de la OPUG 2022-2025, se realizó la participación de ciudadanos de manera formal, en línea con los requisitos legales establecidos en el Art. 303 del COOTAD, sin embargo, no se logró una participación efectiva, inclusiva y vinculante. A pesar de que los espacios de diálogo que se abrieron, estos fueron en su mayoría simbólicos, y por lo tanto frustraron a los ciudadanos y redujeron la legitimidad democrática del instrumento normativo.

La experiencia de participación ciudadana en el desarrollo de la OPUG 2022-2025 fue marcada por una brecha entre el marco normativo y teórico progresista del Ecuador y su implementación. Se progresó en el plano formal, pero no se logró en la dimensión del acceso, la deliberación y el impacto ciudadano. Esto pone en evidencia la urgente necesidad de reformar los mecanismos participativos, que hoy son meros trámites, y convertirlos en una herramienta real de gobernanza democrática y de ejercicio del derecho a la ciudad.

El cumplimiento formal del proceso participativo se logró, debido a que se llevaron a cabo las audiencias, se consignaron las intervenciones y se levantaron actas. Sin embargo, la tasa de implementación real fue baja, ya que la mayoría de las observaciones de los ciudadanos no fueron respondidas con una motivación y no se incorporaron de manera significativa en la versión final de la OPUG. Esto es una prueba de la existencia de una “legalidad aparente”, en la que se acata la forma de la ley, pero no su espíritu.

Uno de los aspectos más débiles del proceso de información fue el acceso a la información. Los resultados de la encuesta mostraron los bajos promedios (entre 2.2 y 2.9), que es una prueba de que la información no fue transmitida a la ciudadanía en tiempo oportuno ni en una forma clara. Muchos participantes tuvieron dificultades para acceder a documentos técnicos y esto obstaculizó la participación informada y la calidad del proceso.

Es limitada la inclusión, sólo un tercio de los involucrados procedía de barrios periféricos, y sólo un quinto eran jóvenes y menos de un quinto discapacitados. Las barreras geográficas, temporales y de conectividad recapitularon las desigualdades históricas de la ciudad, que significaron un obstáculo para el ejercicio del derecho a la participación por parte de los sectores más vulnerables.

Las audiencias se caracterizaron por ser técnicas e informativas de manera unilateral. La duración de las intervenciones (3-5 minutos) y la escasez de interacciones ciudadanas y de funcionarios (4,5 de promedio en "más informativa que deliberativa"), no permitieron un

proceso deliberativo real, tal como contradice los postulados de democracia deliberativa de Habermas.

La cantidad propuestas ciudadanas a las que se accedió en realidades fue escasa. Mientras que desde la mirada oficial se estimó una incorporación del 21%, desde la mirada ciudadana y desde la perspectiva de referentes barriales se estimó solamente un 13%. Las propuestas en equipamiento en periferias y servicios básicos, las más relevantes, fueron dejadas de lado en gran medida, y se aprecia una diferencia importante entre la mirada institucional y la mirada ciudadana.

RECOMENDACIONES

Adoptar el modelo “Guayaquil Participa” que surge de la investigación de este proyecto, el cual pretende dar un giro a la forma de participación que tiene el trámite formal y hacerla efectiva en el proceso de planificación urbana, como incidencia ciudadana.

Forzar a las autoridades municipales a publicar una matriz detallada de observaciones con respuestas técnicas y jurídicas fundamentadas, y fundamentar públicamente, ante el Concejo Cantonal, las razones de la denegación de propuestas con amplio apoyo vecinal.

Estipular un período mínimo de 45 días de anticipación para la difusión de todos los documentos técnicos, con versiones simplificadas (versiones resumidas, infografías, videos) de los documentos técnicos en el portal web municipal y redes sociales.

Distribuir al menos el 60% de las audiencias y mesas de trabajo en el conurbano, mantener horarios flexibles, brindar transporte gratuito y garantizar medidas de accesibilidad para todos.

Definir un tiempo mínimo de intervención ciudadana, y preparar mesas temáticas mixtas moderadas neutralmente.

Hacer la comparación obligatoria y pública entre la versión preliminar y final de la ordenanza, en el que se ponga en evidencia las observaciones que fueron incorporadas y los motivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. doi:10.1080/01944366908977225
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008, octubre 20). *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Retrieved from Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449, Última modificación: 13-jul-2011. Estado: Vigente:
https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Retrieved from
<https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial Suplemento 294, 27 de septiembre de 2010. Retrieved from
https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf
- Astrom, J. (2020). Participatory Urban Planning: What Would Make Planners Trust the Citizens? *Urban Planning*, 5(2), 84–93. Retrieved from 10.17645/up.v5i2.3021
- Beltrán-Vargas, J. (2021). El derecho a la ciudad: una mirada desde la planificación urbana sostenible. *Revista de Arquitectura y Urbanismo*, 15(2), 45-60.
- CEPAL. (2022). *Nueva Agenda Urbana en América Latina y El Caribe: implementación 2018-2022*. Siclari, Paola. Retrieved from
<https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2022-02/Latin%20America%20Regional%20Report.pdf>
- Defensoría del Pueblo del Ecuador. (2023). *Mecanismos de participación ciudadana*. Retrieved from https://www.defensoria.gob.ec/wp-content/uploads/2024/02/Anexo_4_Mecanismos_Participacion_Ciudadana_2023.pdf
- Denzin, N. (2021). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Routledge. doi:<https://doi.org/10.4324/9781315134543>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil. (2023). *Ordenanza de Planificación Urbana de Guayaquil (OPUG)*. GAD Municipal de Guayaquil. Retrieved from <https://www.guayaquil.gob.ec/wp-content/uploads/2023/10/ORDENANZA-DE-PLANIFICACION-URBANA-DE-GUAYAQUIL-OPUG.pdf>

- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law*. MIT Press. doi:<https://teddykw2.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/07/jc3bcrngen-habermas-between-facts-and-norms.pdf>
- Hernández; et. al. (2022). *Metodología de la investigación* (Vol. 4). México DF: McGraw-Hill Interamericana. Retrieved from <https://dlwqtxtslxzle7.cloudfront.net/38911499/Sampieri-libre.pdf?1443413652=&response-content-disposition=in>
- Horlings, I., Lamker, C. W., Puerari, E., Rauws, W., & van der Vaart, G. (2021). Citizen Engagement: Shaping Places Together – and re-shaping spatial planning. *Sustainability*, 13(19), 2-15. Obtenido de 10.3390/su131911006
- Lavalle, A. G., & Vera, E. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, 84, 95-139. doi:10.1590/S0102-64452011000300005
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. (2016). Registro Oficial Suplemento 668 de 22 de marzo de 2016. Retrieved from <https://www.gob.ec/sites/default/files/documents/2021-06/Ley-Organica-Ordenamiento-Territorial.pdf>
- López, F. (2022). *Cumplimiento normativo y control social: La participación ciudadana como garantía de legalidad*. Editorial Tirant lo Blanch.
- Marshall, T. H., & Bottomore, T. (2023). *Ciudadanía y clase social*. https://www.alianzaeditorial.es/primer_capitulo/ciudadania-y-clase-social.pdf.
- Martínez, M. (2020). *Gobernanza y gestión local: Retos de los municipios en el siglo XXI*. Editorial Universitaria.
- Mera, R. C., & Véliz, J. (2023). La función social de la propiedad y el derecho a la ciudad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. *Revista Iustitia et Pulchritudo*, 4(1), 12-34.
- Municipio de Guayaquil. (2022). *Ordenanza de Planificación y Uso del Suelo del Cantón Guayaquil (OPUG) 2022-2025*. Gad Municipal de Guayaquil. Retrieved from <https://guayaquil.gob.ec/gacetas-y-ordenanzas/>
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability and New Polyarchies. *Agora*(8), 5-34. doi:<https://infocdmx.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO/LECTURAS/MODULO%206/ODonnell%20Accountability%20Horizontal.pdf>

- OECD. (2021, noviembre 26). *OECD*. Retrieved from Public Governance Reviews: https://www.oecd.org/es/publications/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica_24143316.html
- ONU-Hábitat. (2009). *PLANIFICACIÓN DE CIUDADES SOSTENIBLES: ORIENTACIONES PARA POLÍTICAS*. Retrieved from <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Planificación%20de%20Ciudades%20Sostenibles%20Orientaciones%20para%20Políticas%20%28Planning%20Sustainable%20cities.pdf>
- Ordenanza de Planificación Urbana de Guayaquil (OPUG). (2025). *OPUG*. <https://www.guayaquil.gob.ec/wp-content/uploads/2023/10/ORDENANZA-DE-PLANIFICACION-URBANA-DE-GUAYAQUIL-OPUG.pdf>.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Palgrave Macmillan. Retrieved from https://books.google.com.ec/books?id=15FKEAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Pineda, C. (2024). *Gobierno abierto y participación ciudadana: Un análisis de las políticas locales*. McGraw-Hill.
- Red Latinoamericana de Participación Ciudadana. (2021). *Informe sobre participación efectiva en gobiernos locales*. [Informe], RLPC. Retrieved from <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/La-participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf>
- Rey, J., & Tenze, A. (2018). The citizen participation in the Management of Urban Heritage of the city of Cuenca (Ecuador). *Journal of the Faculty of Architecture and Urbanism*, 7(14), 129-141. doi:10.18537/est.v007.n014.a10
- Rodríguez, J. (2022). Nuevos modelos de gestión urbana: De la administración a la gobernanza. *Estudios Territoriales*, 28(3), 110-125.
- Saldaña, J. (2021). *The coding manual for qualitative researchers (4.ª ed.)*. SAGE Publications. Retrieved from https://books.google.com/books/about/The_Coding_Manual_for_Qualitative_Researcher.html?id=iQK1zQEACAAJ
- UN-Habitat. (2020). *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization*. Retrieved from <https://unhabitat.org/world-cities-report-2020-the-value-of-sustainable-urbanization>

UN-HABITAT. (2022, noviembre 26). *UN-HABITAT*. Retrieved from Gobernanza urbana:
<https://unhabitat.org/topic/urban-governance>

Zárate, R., Duque, L., & Cortés, A. (2021). Transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos locales: Un camino hacia la legitimidad. *Revista de Administración Pública*, 55(4), 89-107.

ANEXOS

Anexo N° 1



El presente instrumento de investigación, tiene como objetivo recabar información pertinente, para el estudio que intitulado “ACCESO A LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ORDENANZAS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN GUAYAQUIL PERIODO, 2022-2025.”, realizado por KARLA MICHELLE CRUZ. El documento es dirigido a Especialistas Externos

Objetivo: Conocer su visión sobre el proceso de participación ciudadana en la elaboración de la Ordenanza de Planificación Urbana de Guayaquil (2022-2025).

Preguntas:

1. Según su experiencia, ¿cuál es la diferencia entre la participación formal y efectiva de las personas en los procesos de planificación urbana?

2. En la OPUG de Guayaquil, ¿cómo se evalúa el cumplimiento del Art. 303 del COOTAD?

3. ¿Cuáles cree que son las medidas más pertinentes del “acceso efectivo”?

-
-
-
-
-
-
4. ¿Qué características positivas y negativas de los procesos participativos en Guayaquil reconocieron (o quizás reconozca) usted?

-
-
-
-
-
-
5. ¿En qué se diferencia este proceso de buenas prácticas internacionales o de otras ciudades ecuatorianas?

-
-
-
-
-
-
6. ¿Cuáles serían sus recomendaciones técnicas y legales para fortalecer la gobernanza democrática en la planificación urbana local?

Agradecimiento

Muchas gracias por su valiosa contribución, por compartir su tiempo y experiencia en el trabajo, sus aportes son fundamentales para el presente trabajo de investigación.

Anexo N° 2



El presente instrumento de investigación, tiene como objetivo recabar información pertinente, para el estudio que intitulado “ACCESO A LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ORDENANZAS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN GUAYAQUIL PERIODO, 2022-2025.”, realizado por KARLA MICHELLE CRUZ. El documento es dirigido a la ciudadanía en general.

Objetivo: Conocer su visión sobre el proceso de participación ciudadana en la elaboración de la Ordenanza de Planificación Urbana de Guayaquil (2022-2025).

Sección 1:

Datos sociodemográficos (Edad, Género, Barrio/Parroquia, Nivel educativo, Ocupación)

Edad _____

Barrio/parroquia _____

Nivel educativo/ocupación _____

Sección 2:

Conocimiento y Acceso (Escala Likert 1-5)

(1 = Totalmente en desacuerdo / 5 = Totalmente de acuerdo)

Recibí información oportuna sobre las audiencias de la OPUG _____

La información era clara y fácil de entender _____

Antes de las reuniones, pude acceder fácilmente a los documentos o proyectos de la orden _____

Los horarios y lugares (o plataformas virtuales) eran accesibles _____

Representando varios barrios y estados socioeconómicos marginados y no marginados _____

Sección 3: Calidad de la Participación y Deliberación:

Realmente fui escuchado y tuve la oportunidad de expresar mis opiniones _____

Respondió a las preguntas y observaciones de los ciudadanos _____

Sentí que mis aportes fueron tomados en cuenta _____

El proceso fue más informativo que deliberativo _____

Creo que la participación influyó en el contenido real de la OPUG _____

En una escala del 1 al 10

¿qué nota le daría a la facilidad de acceso a las Audiencias Públicas en el
proceso de la OPUG? _____

¿Participó en alguna audiencia o mesa de trabajo? (Sí/No) _____

¿Recomendaría mejoras al proceso de participación ciudadana? ¿Cuáles son tus
ideas? (Abierta)

Agradecimiento

Muchas gracias por su valiosa contribución, por compartir su tiempo y experiencia
en el trabajo, sus aportes son fundamentales para el presente trabajo de investigación.

Anexo N° 3



El presente instrumento de investigación, tiene como objetivo recabar información pertinente, para el estudio que intitulado “ACCESO A LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ORDENANZAS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN GUAYAQUIL PERIODO, 2022-2025.”, realizado por KARLA MICHELLE CRUZ. El documento es dirigido a Funcionarios y Autoridades Municipales (Decisores)

Objetivo: Conocer su visión sobre el proceso de participación ciudadana en la elaboración de la Ordenanza de Planificación Urbana de Guayaquil (2022-2025).

Preguntas:

1. ¿Cuáles fueron los mecanismos de convocatoria más importantes que se emplearon en las Audiencias Públicas y mesas de trabajo de la OPUG?

2. ¿Cómo se evaluó la efectividad de la difusión (alcance, oportunidad, claridad)?

3. ¿Cuáles fueron las facilidades brindadas para asegurar el acceso de sectores de la periferia, mujeres, jóvenes y personas con discapacidad?

-
-
-
-
4. ¿Se entregó previamente alguna documentación (borradores, mapas, estudios) a los participantes? ¿Cuánto por adelantado?

-
-
-
-
5. ¿Cómo fueron capturadas y analizadas las observaciones por los ciudadanos? ¿Se desarrolló una matriz de observaciones?

-
-
-
-
6. ¿Cuál es el porcentaje de las observaciones ciudadanas que se incluyeron en la versión final de la OPUG? ¿Puede dar ejemplos?

-
-
-
-
7. ¿Fue deliberativo o informativo los espacios de audiencia que considera? ¿Por qué?

8. ¿Cuáles fueron los desafíos clave a superar para garantizar una participación ciudadana efectiva?

9. En su opinión, ¿se ha cumplido correctamente el Art. 303 del COOTAD? ¿En qué? ¿Se ha respetado perfectamente el Art. 303 del COOTAD? ¿En qué?

10. ¿Qué recomendarías para mejorar el acceso efectivo al planificar el futuro de la arquitectura urbana?

Agradecimiento

Muchas gracias por su valiosa contribución, por compartir su tiempo y experiencia en el trabajo, sus aportes son fundamentales para el presente trabajo de investigación.