

Democratización de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública Local. Una Oportunidad para la Gobernanza Institucional

Democratization of Citizen Participation in Local Public Management. An Opportunity for Institutional Governance

Zaida Geoconda Gutiérrez-Solórzano¹
Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí
zgutierrez9044@pucesm.edu.ec

Yandry Felipe Mantuano-Zambrano²
Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí
ymatuano@pucesm.edu.ec

doi.org/10.33386/593dp.2023.3-1.1893

V8-N3-1 (jun) 2023, pp. 338-352 | Recibido: 6 de abril de 2023 - Aceptado: 23 de abril de 2023 (2 ronda rev.)
Edición Especial

1 Ecuatoriana Lcda. en Contabilidad y Auditoría. Maestrante en Administración Pública en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7406-8230>

2 Abogado. Magister en Administración Pública, Especialista en Contrataciones Públicas, Docente de la Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0470-553X>

Cómo citar este artículo en norma APA:

Gutiérrez-Solórzano, Z. & Mantuano-Zambrano, Y., (2023). Democratización de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública Local. Una Oportunidad para la Gobernanza Institucional. 593 Digital Publisher CEIT, 8(3-1), 338-352, <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.3-1.1893>
Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

La investigación partió con el propósito de interpretar el proceso de democratización de la participación ciudadana en la gestión pública local, partiendo de un discurso que establezca una oportunidad para la gobernanza institucional, soportándose desde las siguientes directrices: Comprender la democratización de la participación ciudadana como parte de la corresponsabilidad de la gestión pública local, y contextualizar la participación ciudadana desde una postura gobernanza institucional local. La investigación es de enfoque analítico-interpretativa, inductiva y con una estrategia de revisión documental; se recurre a la saturación teoría desde la técnica de la comparación constante, facilitando la triangulación entre las teorías consultadas y los criterios de los investigadores, y la narrativa de los entrevistados (informantes claves), lo cual permitió la propuesta de un nuevo constructo a partir de esta investigación, dando a su vez una oportunidad para una nueva praxis dentro de la administración pública, en especial a la gestión pública local. La investigación es de nivel descriptiva gracias a las características propias de lo que significa la participación ciudadana y su ámbito de aplicación; la Teoría Fundamentada se plantea cómo estrategia de análisis, permitiendo sostener el proceso de categorización que da origen a las tres vertientes para una buena praxis dentro de la gestión pública local: Construir ciudadanía al hacer responsable a toda la comunidad de los asuntos comunes; promover la participación ciudadana en el proceso de descentralización y transformación integral de la estructura política de la ciudad, y la gobernanza institucional facilita una lectura transversal de las necesidades sociales.

Palabras clave: participación ciudadana, gestión pública local, gobernanza institucional.

ABSTRACT

The research started with the purpose of interpreting the process of democratization of citizen participation in local public management, starting from a discourse that establishes an opportunity for institutional governance, supported by the following guidelines: Understand the democratization of citizen participation as part of the co-responsibility of local public management, and contextualize citizen participation from an institutional governance position. The research is analytical-interpretive, inductive and with a documentary review strategy; Theory saturation is used from the technique of constant comparison, facilitating triangulation between the theories consulted and the criteria of the researchers, and the narrative of the interviewees (key informants), which allowed the proposal of a new construct from this research, giving in turn an opportunity for a new praxis within the public administration, especially local governance. The research is descriptive thanks to the characteristics of what citizen participation means and its scope of application; The Grounded Theory is proposed as an analysis strategy, allowing to sustain the process of categorization that gives rise to the three aspects for good practice within local public management: Build citizenship by making the entire community responsible for common affairs; promote citizen participation in the process of decentralization and integral transformation of the political structure of the city, and institutional governance facilitates a transversal reading of social needs.

Key words: citizen participation, local public management, institutional governance.

Introducción

La gestión pública es un proceso que se desarrolla en los diferentes contextos de la vida ciudadana, en las que el propio ciudadano tiene la oportunidad de ejercer sus derechos mediante los organismos o entes con las cuales está estructurada el sector público. Lógicamente la gestión pública tiene sus niveles compromiso y responsabilidad institucional con los cuales da respuestas a las necesidades ciudadanas.

A estas necesidades, comúnmente son las brinda respuesta a través de políticas públicas que han sido previamente pensadas desde un diagnóstico basado en las realidades sociales. Sin embargo, antes de entrar en la agenda pública, se hace necesario que los ciudadanos, mediante diferentes mecanismos de participación, incluyera sus propuestas de solución, dado que son quienes identifican con mayor precisión el origen de sus problemas sociales.

Los ciudadanos en ocasiones se niegan a participar en los asuntos públicos debido a la poca o casi nula confianza que tiene en las instituciones públicas. En oportunidades se autoexcluyen de participar por no entender algunas propuestas, o simplemente los mecanismos de incorporación son poco entendibles o poco ágiles. Es una percepción de perder el tiempo, porque sus propuestas o ideas no son consideradas.

En el caso específico de la gestión pública del Ecuador, se encuentran muchos esfuerzos para mejorar la percepción de los ciudadanos en sus instituciones gubernamentales (administración pública), gracias a la actualización de sus procesos, incorporación de modelos innovadores de atención al ciudadano, políticas públicas vinculadas a la modernización de las instituciones y su capacidad de respuesta. Dentro de las particularidades propias de la gestión pública local (la más cercana al ciudadano), los elementos mencionados no son tan visibles en la mayoría de las localidades, resultan que las capitales de las provincias son las que más se muestran modernas, innovadoras y con capacidad de respuesta casi inmediata.

La investigación ha considerado pertinente reflexionar sobre uno de los principios de la gestión pública local, en la que, por su cercanía al ciudadano, debería ser la más comprometida con la democratización de la gestión pública. Su definición pasa por una diversidad de posturas, según contexto y contenido filosófico.

Esta democratización de la gestión pública se sostiene desde una participación ciudadana más comprometida con la transparencia de los actos de la propia gestión pública, la cuál ha sido por demás poco valorada desde el mismo seno de la sociedad, aun cuando se hace énfasis desde los principios constitucionales y normativos en muchos Estados, en la que la democracia rige como sistema de gobierno; y en la que la corresponsabilidad ciudadana es el eje conductor de una gestión más visible.

No cabe dudas que la democratización de la gestión pública (participación: transparencia) permite que se perfeccione en sí misma, dando paso a nuevas formas de acercamiento entre el poder y la sociedad, y como resultado tangible se muestra la denominada gobernanza institucional.

La gobernanza viene a representar un espacio que busca un acercamiento entre actores (Estado y sociedad civil), lo cual contribuye no sólo en la corresponsabilidad de cada uno de quienes tienen un rol protagónico dentro de la vida institucional, en la que cada uno defiende sus intereses.

Ahora bien, la gobernanza es un proceso incipiente en el territorio ecuatoriano. Su instrumentación se está dando en pasos no muy acelerados. Lo cual hace que el esquema de participación ciudadana tradicional intente sostenerse ante el poco apoyo a la gobernanza institucional. El Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 establece la gobernanza colaborativa como una forma de apuntalar políticas públicas con la participación de los diferentes sectores de la sociedad.

Desde la óptica de esta investigación, se considera importante reflexionar sobre los aportes de la gobernanza desde el principio de

la democratización de la gestión pública; lo cual lleva a la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los aportes de una democratización de la participación ciudadana en el contexto de la gobernanza institucional?

Con el objeto de dar respuesta a esta interrogante, los investigadores se establecieron el siguiente propósito: Interpretar los aportes de una democratización de la participación ciudadana en el contexto de la gobernanza institucional, para la cual se determinan las directrices siguientes: Identificar la propuesta de democratización de la participación ciudadana; y contextualizar la gobernanza institucional desde la gestión pública local.

Visión Teórica Referencial

En este apartado se plantea mostrar una serie de definiciones relacionadas con las temáticas abordadas: Participación ciudadana, gestión pública local, gobernanza e institucional. Se intentará desglosar cada concepto de manera previa con el objeto de ir comprendiendo cada aspecto.

Localidad

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2005), define lo local de la siguiente manera:

Es el espacio territorial en el cual las personas y familias viven cotidianamente utilizando sus conocimientos y habilidades y ejerciendo sus derechos. Es el territorio donde las personas se desarrollan en interacción con otras, en consecuencia, es un espacio de convivencia social. Se trata de un espacio dinámico construido socialmente, que cambia en función del desarrollo económico y social, donde las personas establecen relaciones de producción, de consumo, culturales o espirituales de manera permanente y colectiva. Lo local tiene el encanto de ser un espacio que permite el desarrollo sea organizado a una escala humana, tomando en cuenta las costumbres de identidad y cultura de sus habitantes. Es el escenario donde la gente

siente el peso de lo público en íntima relación con lo privado. (p. 37)

Para Cortez (2005), dice el tema de lo local:

Es el espacio donde convergen las dimensiones políticas, economía, social, cultural y ambiental de la sociedad en un proyecto de bien común; así, lo local no necesariamente coincide con las fronteras de la división político – administrativo al interior de los países; esto es, nivel intermedio o municipio, sino que más bien está determinado por la manera como dichas dimensiones se interrelacionan y las formas culturales de vida, de identidad y de producción que de allí surgen. (p. 14)

Ahora bien, introduciéndose ya con la temática gestión local, Marsiglia y Pinto (2005), describen lo siguiente:

La organización y manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población. Los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual. La gestión local comprende componentes técnicos y políticos. Los primeros, se refieren a un conjunto de instrumentos y procesos que permiten la aplicación de una serie de recursos a la satisfacción de determinadas necesidades. Hacen referencia a opción tecnológica con efectos técnicos y sociales diferenciados. Los segundos, se refieren a los procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales sobre el uso y destino de los recursos. (p. 8)

Por su parte, Arellano (2014) indica, partiendo de lo que significa la gestión pública, que esta “es una donde, aceptando su naturaleza política, es capaz por tanto de generar las condiciones para una actuación transparente, efectiva y basada en el acuerdo y la resolución máxima del conflicto normal de una democracia plural”. (p. 22)

En cuanto a Moore (1998), señala que una gestión local “debe ser la producción de “valor público” entendido como el valor generado por el Estado a través de la calidad de los bienes y servicios que brinda a los usuarios o población objetivo de las políticas”. (p. 9)

Un aporte significativo es el de Roth (2014) quien plantea que una gestión pública asume “una agenda en 5 ejes: democratización de la gestión pública, nuevas tecnologías de gestión (instrumentos de gobierno electrónico) gestión por resultados orientados al desarrollo, y mecanismos de gobernanza. (p. 208)

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2020) resalta sobre la gestión pública local lo siguiente:

Los gobiernos asuman la responsabilidad y el compromiso de prestar más atención en la formulación de políticas públicas incluyentes y de alto contenido social, simplificación de procesos, incorporación de ciudadanos en la toma de decisiones que le afectan, validar sistemas de control institucional y social, así como establecer políticas y estrategias vinculantes entre sí para búsqueda constante de la transparencia y la oportuna rendición de cuentas, tomando como base la despolitización de la burocracia, impulsar la democratización de los espacios de decisión, garantizar la profesionalización del funcionario, profundizar la descentralización y desconcentración de los servicios. (p. 322)

Tal como se puede observar, existen diferentes visiones sobre lo local (territorialidad) y la gestión local. A continuación, se pueden apreciar algunos connotados exponentes sobre gestión pública local. Veamos.

Para Borja y Castells (1997), destacan una gestión pública local:

Es donde es posible construir espacios para la concertación ciudadana entre los sectores políticos, económicos, intelectuales, profesionales y organizaciones populares, porque es el territorio que no sólo concentra a un grupo humano y una diversidad de actividades,

sino porque también es el espacio simbiótico que integra culturalmente. De ahí que se convierta en el lugar de respuestas posibles a los desafíos económicos, políticos, sociales y culturales de nuestra época. (p. 3)

Esto deja ver que el desarrollo de lo local siempre estará pautado por la interacción entre los ciudadanos de su misma circunscripción, generando con ello mayores posibilidades de desarrollo; sin embargo, vemos que la realidad es totalmente diferente a lo establecido dentro de la norma legal, y de lo que debe representar una buena administración dentro de la gestión pública local. Por ello, es oportuno considerar lo que Kliksberg (2003) expresó en este sentido:

(...) salvo las funciones más elementales, la realidad demostró que hay muchísimas cosas que sólo pueden ser resueltas por la acción colectiva, que necesitamos un Estado muchísimo mejor, de otra calidad, transparente, sin ninguna posibilidad de corrupción y muy bien gerenciado, pero que necesitamos acción colectiva y que las políticas públicas que encarnan esa acción colectiva son un instrumento fundamental de la sociedad. (p.5).

Para el investigador Vegas-Meléndez (2015) la gestión pública local:

Es la acción política y gerencial del gobierno municipal, soportada por técnicas modernas de administración, cuyo objetivo es procurar espacios de conciencia social entre la ciudadanía y el gobierno para el diseño conjunto de la localidad, así como orientar sus capacidades y estrategias en pro de una calidad de vida en armonía con el ecosistema local

La postura de Vegas- Meléndez (2015) es una clara invitación al diseño conjunto entre los ciudadanos y el gobierno local, para un desarrollo consensuado entre ambas partes, el cual fortalezca ambos entornos.

Gobiernos locales en el Ecuador

Los gobiernos locales en el Ecuador están personificados por los llamados Gobiernos de Administración Descentralizadas (GADs). Su

estatus dentro de Constitución de la República del Ecuador (2008) le da una formalidad a la gobernanza institucional; sobre todo cuando se expresa en su Título IV: Participación y organización del poder. En este título IV de la misma constitución se observan los niveles del poder constituido en las que se le da alcance a los fines principales del estado, sus políticas públicas y la mandato de garantizar un ejercicio de democracia directa que incluya al ciudadano en los asuntos públicos que le afecten o beneficien.

Además, se encuentra el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador (COOTAD, 2010) el cual fue establecido para cumplir con ese mandato constitucional de dar paso a una democracia directa. El Título III del COOTAD (2010), en su artículo 28, hace referencia a los nombrados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) de la siguiente manera:

Gobiernos autónomos descentralizados.
-Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: a) Los de las regiones; b) Los de las provincias; c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales.

El mismo artículo 28 del COOTAD, delinea la estructura de gobernanza establecida para la formulación de políticas públicas desde la llamada descentralización profunda, en la que actores comprometidos desarrollan una agenda pública enmarcada en el cumplimiento de los postulados establecidos en la Constitución Nacional, estableciéndose así para todos los niveles del poder ejecutivo.

Para los GADs Municipales, como eje que compete en el presente estudio investigativo, el artículo 53 del COOTAD (2010) determina su naturaleza jurídica, el cual indica:

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Están integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutivas previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.

Desde la visión investigativa de este trabajo, se considera pertinente hacer mención del art. 54 el cual determina las funciones propias del GAD Municipal, en la que se destacan sus diversas atribuciones, entre ellas (vinculada a la investigación) el literal: a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Democratización de la gestión pública local. Una vía para la participación ciudadana focalizada

Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2020) “La transparencia de las acciones estatales es el punto de partida de este proceso de democratización del Poder Público y significó la creación de mecanismos que abren al público las informaciones y los procesos decisivos gubernamentales”. (p. 8); esto lógicamente con una participación ciudadana madura y comprometida con los asuntos públicos.

Es importante destacar lo propuesto por Schneider (2013) quien con sus cinco tesis sobre el comportamiento de la participación ciudadana apertura la idea de una serie de motivaciones:

Primera Tesis: La participación, movilización y organización de los individuos ocurre cuando se da la disparidad entre las expectativas de ciertos sectores de la población y la capacidad para satisfacerlas. Toda vez que se producen situaciones de privación relativa se dan las condiciones para que los individuos participen. (p. 46)

Segunda Tesis: La participación ocurre cuando las personas poseen los recursos necesarios para poder embarcarse en acciones colectivas. Es así que los individuos con altos niveles de ingreso, estatus laboral y calificación educacional son más activos en política y más propensos a la participación en asuntos públicos. Por ende, las sociedades con mayores niveles de desarrollo socioeconómico serán las que presenten mayores niveles de participación. (p. 47)

Tercera Tesis: La participación ocurre cuando además de los recursos, las personas tienen el deseo, la motivación y la predisposición de tomar parte: quieren participar y creen que deben hacerlo. (p. 49)

Cuarta Tesis: La participación sólo es posible cuando además de los recursos individuales y la predisposición psicológica, se movilizan, fundamentalmente, recursos organizativos sean de carácter formal o informal. La acción se canaliza hacia fines colectivos por medio de las funciones coordinadoras y dirigentes de una organización o de sus líderes. (p. 51)

Quinta Tesis: El capital social puede ser un elemento clave para explicar la participación. Allí donde existan altos niveles de capital social habrá mayores probabilidades de contar con ciudadanos participativos. (p. 53)

Desde la perspectiva de Cunnil (2005), se da a entender una forma diferente sobre la participación ciudadana, expresando:

(...) no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta que, en vez de facilitar el incremento de

la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación. (p.11)

Participación ciudadana en el Ecuador

En Ecuador, la participación surgió en los años ochenta del siglo XX como un mecanismo intencionado de movilización social, estimulado por las metodologías participativas surgidas en el ámbito de la autogestión popular y los proyectos de desarrollo rural y urbano (Torres, 2019), aunque se pueden rastrear antecedentes en las prácticas campesinas e indígenas de reciprocidad en el denominado “capital social comunitario” (Durston, 2000). Más tarde, durante las décadas de los noventa y los 2000, impulsada por los agentes de desarrollo, la participación escaló a la gestión pública local, dándose un primer momento de institucionalización no generalizada, en los entornos organizacionales de determinados gobiernos locales. Fue un período en el que prevaleció la acción social participativa sobre su institucionalización (Torres, 2004)

En cuanto a la participación ciudadana, la Constitución Nacional del Ecuador (2008), establece en su artículo Art. 95.

Los ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. (Capítulo primero: Participación en democracia / Sección primera: Principios de la participación)

La Ley de Participación Ciudadana viene a representar un apoyo (2015) a las instituciones que buscan la validación de la

ciudadanía para legitimar sus acciones, y por supuesto de la gestión de gobierno. Esta ley establece en su artículo 4 los principios de la participación, en la que se destacan dos principios: igualdad y el respeto a la diferencia, los cuales están directamente asociados al tema de la vulnerabilidad y las condiciones de aceptación social que comúnmente siempre se revisan desde el interés colectivo, estos principios se describen en este artículo 4 de la siguiente manera:

El ejercicio de los derechos de participación ciudadana y organización social se regirá, además de los establecidos en la Constitución, por los siguientes principios:

Igualdad. - ¡Es el goce de los mismos derechos y oportunidades, individuales o colectivos de los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, para participar en la vida pública del país; incluyendo a los ecuatorianos en el exterior

Respeto a la diferencia.- Es el derecho a participar por igual en los asuntos públicos, sin discriminación alguna fundamentada en la etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción personal o colectiva, temporal o permanente, o de cualquier otra índole.

Ambos artículos vienen a sostener toda acción de gobierno, y en especial al ciudadano de poder contrarrestar las amenazas de discriminación que se pudieran generar desde las bases sociales, y a su vez encontrar espacios para los más vulnerables de manera digna y con sentido de oportunidad para aportar.

Gobernanza institucional

Lo expuesto por el Banco Mundial (2022) sobre gobernanza es muy significativo, a

la que define como “la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo, refiriéndose al poder de los gobiernos para definir y resolver las políticas relacionadas con el desarrollo” (<https://www.bancomundial.org/es/home>)

De igual manera otra institución global, como las Naciones Unidas, quien a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2007) sostiene sobre la gobernanza, lo siguiente:

De acuerdo con el enfoque descriptivo, el concepto de *governance* señala que la sociedad no es regida únicamente por el gobierno, sino que éste es parte de una red compleja de interacciones entre instituciones y grupos. Sin implicar juicio de valor, se puede decir que, en un sistema abierto o democrático de gobierno, la intensidad de las interacciones puede ser mayor que en uno no democrático. Lo que es claro es que el gobierno es sólo la parte visible del *governance iceberg*. (p. 1)

Por su parte, Chotray (2010), sostiene que la gobernanza es necesaria y viable cuando:

- 1.- Las reglas, las cuales dentro de un sistema de gobernanza pueden dilatarse de lo formal a lo informal, lo que quiere decir que pueden permanecer estables o pueden variar.
2. El colectivo, como lo señala la palabra hace alusión a la toma de decisiones colectiva, dentro del cual se puede expresar preferencias de acuerdo con los procesos de toma de decisiones establecidos.
3. La toma de decisiones, puede ser estratégica y también puede encontrarse dentro en la implementación práctica de un sistema u organización.
4. Ningún sistema de control formal puede dictar las relaciones y resultados, en el mundo de la gobernanza nadie se encuentra a cargo. (p. 3-4)

Dentro de los consultados no podía faltar la postura de Cántala (2001), cuando destaca que la gobernanza:

(...) puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico

como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. Esta pauta emergente forma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos. (p. 21)

Por su parte, Pierre y Peters (2000) indican que “el papel del gobierno en la gobernanza es dinámico y no es constante” (p. 29), a lo que Cálame (2003), agrega:

El arte de organizar en el espacio público la relación entre los intereses de los ciudadanos y entre los niveles locales, nacionales y mundiales. Es también el arte de producir reglas de juego que tienen sentido tomando en cuenta la complejidad de nuestras sociedades y permitiendo el diálogo y la acción colectiva. (p. 44)

Otro destacado estudio, Kooiman (2017) la caracteriza de la siguiente manera:

Cada modelo de gobernanza demanda un tipo específico de administración pública que se consolida a través de cambios enmarcados en una política de modernización de la administración pública. Este proceso demanda una gobernanza jerárquica que somete a los actores a la voluntad del gobierno, garantizando la autoridad del Estado. (p. 10)

A lo que el propio Kooiman (2019) agrega posteriormente que existen tres componentes básicos: “interacción, acción y estructura; caracterizado por la diversidad la complejidad y el dinamismo, que genera nuevos modos de gobernar: autogobierno gobernanza y gobernanza jerárquica, para articular procesos y estructuras con la participación del Estado, la sociedad y el mercado”. (p. 21)

Dos destacados investigadores, Aguilar (2015) y Vegas-Meléndez (2017) dan por separados aportes muy significativos, desde su visión latinoamericana. Aguilar (2015) dice que la gobernanza “se refiere al conjunto de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías por cuyo medio, el gobierno y la sociedad encaran los

asuntos públicos de los que depende el logro de su orden social preferido y constitucionalmente establecido”. (p. 18)

En cambio, Vegas-Meléndez (2017), sobre la gobernanza la define como:

Una diversidad de intereses, de poderes y capacidades, recursos y posibilidades de dominación de los diferentes grupos y actores que se buscan involucrar para definir la agenda pública, procurando mecanismos para tomar decisiones con muchos agentes, actores sociales y grupos de interés. Los actores sociales siempre responden a intereses sectoriales, por lo que su discurso irá orientado a la defensa de esos intereses. No podemos exigir a esos actores otro comportamiento. (p. 72)

Luego, el mismo Vegas-Meléndez (2022), señala que la gobernanza “es un instrumento que identifica la necesidad de incorporar actores con poder decisorio, y que este poder no representa una amenaza a la institucionalidad, pero sí contribuye en balancear los niveles de participación en asuntos verdaderamente focalizados, y con ciudadanos representativos en cada temática abordada”. (p. 45)

Ruta Metodológica

La investigación se presenta con un enfoque cualitativo, para lo cual Mejía (2007) comenta que el enfoque cualitativo es “el procedimiento metodológico que utiliza palabras, textos, discursos, dibujos, gráficos e imágenes”. (p. 146); agregando por su parte Katayama (2014) que una investigación cualitativa “busca estudiar de manera científica los imaginarios, las representaciones, las culturas y subculturas humanas. En una palabra, todo aquello que guarda relación con el universo social y el mundo representacional del ser humano”. (p. 30)

Desde la perspectiva de Barbour (2013), la investigación cualitativa es la que:

Recaba información no cuantificable, basada en las observaciones de las conductas para su posterior interpretación. Su propósito es la descripción de las cualidades de hecho o

fenómeno. Las investigaciones cualitativas se interesan por acceder a las experiencias, interacciones y documentos en su contexto natural. (p. 23)

Ambas difieren entre sí. Sin embargo, se destacan las cualidades de objeto de estudio que deben ser consideradas desde lo fenomenológico.

Nivel de profundidad investigativa

La investigación parte de un tipo descriptiva, a lo que Ramos-Galarza (2020) indica que “ya se conocen las características del fenómeno y lo que se busca, es exponer su presencia en un determinado grupo humano” (p. 2). Además, la investigación se considera de campo dado que se desarrollará en el lugar seleccionado por los investigadores, a su vez es no experimental dado que no se manipularon variables, con una estrategia de análisis de tipo hermenéutica-interpretativa.

Según Rojas (2013), en la investigación descriptiva “Su objetivo central es obtener un panorama más preciso de la magnitud del problema, jerarquizar los problemas, derivar elementos de juicio para estructurar estrategias operativas y señalar los lineamientos para la prueba de las hipótesis”. (p. 49)

Técnicas de recolección de información

Tal como se mencionado, entre las estrategias utilizadas para la recolección de información está la documental, la misma conlleva a la revisión exhaustiva y analítica de diversos textos, documentos, páginas webs, y redes sociales; contribuyendo así con la denominada saturación teórica; a su vez, contrastado con el contexto actual en la que se desenvuelve la investigación, dando la oportunidad de generar nuevas definiciones e interpretaciones a través del proceso de categorización que se desarrolló desde la matriz axial que soporta la entrevista aplicada a los informantes claves (expertos académicos). Sin dudas, da espacio para una buena praxis desde los principios de la participación ciudadana en la gestión pública.

En cuanto a los informantes claves en una investigación, Hernández, Fernández y Baptista (2014:328), indican como “los que se utilizan en las investigaciones cualitativas, donde el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni estandarización”. En el caso particular de esta investigación, los informantes claves han sido seleccionados de manera intencional. Han sido seleccionadas tres investigadores de amplia trayectoria académica, con un amplio discurso sobre temas relacionados con la administración pública, la participación ciudadana y la gobernanza.

Además de lo anterior, se instrumentó otra técnica utilizada por los investigadores para la recolección de datos, siendo la misma la observación participante, en la que Rodríguez, Gil y García (1996), señalan que “es un método interactivo de recogida de información que requiere de la implicación del observador en los acontecimientos observados, ya que permite obtener percepciones de la realidad estudiada, que difícilmente podríamos lograr sin implicarnos de una manera afectiva”. (p. 207)

La instrumentación de denominada entrevista en profundidad facilitó el poder recolectar información primaria, brindada por los investigadores en el área de la administración pública. Según Taylor y Bogdan (1984) la entrevista admite “reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros dirigidos a la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes de sus experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras”. (p. 101)

La entrevista de este tipo (semiestructurada), indica Ibáñez (2016) “está inserta en el campo de la historia oral cuya producción de discurso es generado a través de un proceso comunicativo dentro de un marco social de la situación de la entrevista”. (p. 110); a la que, a su vez, Sierra (1998) describe “de carácter holístico, en la que el objeto de investigación está constituido por la vida, experiencias, ideas, valores y estructura simbólica del entrevistado aquí y ahora”. (p. 299)

Por su parte, Marc y Picard (2016) indican que la entrevista en profundidad:

Es un proceso de determinación de un texto en un contexto, entendiendo este como entorno de la interacción y como conjunto de circunstancias en las que se inserta, siendo en este sentido un campo social como son las organizaciones públicas y privadas en el cual están implícitos sistemas simbólicos, estructuras institucionales y prácticas culturales. (p. 321)

La entrevista ha sido aplicada a los investigadores: Dra. Amelia Escalona (Universidad de Carabobo), Dr. Wladimir Pérez Parra (Universidad Politécnica Estatal del Carchi) y Dr. Hilarión Vegas Meléndez (Pontificia Universidad Católica del Ecuador), destacados investigadores residentes en el Ecuador, todos destacados catedráticos por sus investigaciones en temas de participación ciudadana, gestión pública y gobernanza. Las entrevistas abrieron un espacio académico en la medida que duraron, reconociendo una excelente narrativa desde la visión particular y científica.

Sus aportes se pueden observar de una manera sucinta en la siguiente matriz axial (original en el documento de informe final).

Tabla 1
Categorías y Descriptores Emergentes de la Entrevista en Profundidad

Códigos sustantivos	Códigos axiales	Conceptos sustantivos	Categorías
Acceso a la información pública	-Valores desde la gerencia pública	Construir ciudadanía al hacer responsable a toda la comunidad de los asuntos comunes	
Políticas públicas de participación ciudadana	-Agenda pública con acción entre actores		
Participación Ciudadana en el diseño de Planes de Acción de la gobernanza institucional	Modificar el esquema vertical, involucrando los ciudadanos en la toma de decisiones	Promover la participación vecinal en el proceso de descentralización y transformación integral de la estructura política de la ciudad	Una buena praxis de participación ciudadana desde la propuesta de la gobernanza institucional
La participación ciudadana permite la intervención de la ciudadanía en las actividades públicas, como portadora de intereses sociales	Gobernanza Acceso a los datos planificación participativa	La gobernanza institucional facilita una lectura transversal de las necesidades sociales	

Fuente: A partir de entrevistas en profundidad

Estrategia de Análisis de los Hallazgos

La propuesta de la Teoría Fundamentada (sugerida su práctica en la Unidad de Titulación), ha sido utilizada como estrategia de análisis de la narrativa expresada por los entrevistados (informantes claves), en la que su dinámica facilita el poder identificar los llamados “códigos in vivo” los cuales contribuyeron en el proceso de categorización. La Teoría Fundamentada, cuyos proponentes, Strauss y Corbin (2012), sostienen la necesidad de elaborar una matriz de codificación axial en la que pueden emerger categorías producto de la interpretación por parte de los investigadores. Strauss y Corbin (2012), confirman que “una codificación axial es el proceso de relacionar las categorías a sus subcategorías, denominado “axial” porque la codificación ocurre alrededor del eje de una categoría, y enlaza las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones”. (p. 27)

Según Abero, Berardi, Capocasale, García & Rojas (2015), “en la teoría fundamentada el investigador indaga en los datos a fin de descubrir nuevas propiedades que se correspondan con sus categorías teóricas” (p. 109). La teoría fundamentada se basa en la premisa de que la teoría es necesaria para poder conocer de forma profunda un fenómeno social, y dicha teoría está vinculada con el trabajo de campo y su correspondiente análisis simultáneo. (Kornblit, 2007, p. 65)

En la Tabla 1, los hallazgos que han emergido en la investigación se muestran expresados como categorías. Partiendo de dicha interpretación, se pone de manifiesto la aplicación del método hermenéutico, método según Vegas (2016) “permite establecer la posibilidad de entender, comprender e interpretar el discurso de los postulados desde su origen” (p. 9), y en la que Gadamer (1998) agrega que se da “A fin de tener una ordenación conceptual dentro de lo expuesto por los informantes es necesario establecer un recorrido para la comprensión, interpretación y aplicación de lo manifestado”. (p. 18)

Lo propuesto por Gadamer (2000), fue tomado por los autores de este trabajo, quienes procedieron a triangular entre lo expresado por los referentes teóricos y las investigaciones previas consultadas, así como el discurso de los investigadores entrevistados (ya señalados anteriormente) y los discernimientos propios de los investigadores que adelantaron este artículo; lo alcanzado desde lo hermenéutico permitió visualizar tres conceptos sustantivos (revisar Tabla 1), con sus correspondientes definiciones:

1.- Construir ciudadanía al hacer responsable a toda la comunidad de los asuntos comunes

Sin dudas, el diseño de nuevos canales de comunicación entre el ciudadano y la administración pública coadyuvará en un trabajo más especializado entre los propios agentes públicos y los colectivos vecinales; su instrumentación constituirá en un “elemento esencial” al momento de promover una gestión

pública transparente (local o nacional), ganando la confianza del ciudadano y con la posibilidad de ganar valor público. El presupuesto participativo es una extraordinaria herramienta para ganar la confianza del ciudadano en sus instituciones. Este proceso busca definir de manera participativa el uso de los recursos a nivel local y fortalecer el concepto de ciudadanía al hacer responsable a la sociedad mismas de los asuntos públicos que directamente le competen, afectan o benefician.

2.- Promover la participación ciudadana en el proceso de descentralización y transformación integral de la estructura política de la ciudad

Desde esta iniciativa se parte con la intención de fortalecer la instrumentación de la gobernanza institucional. A través de la gobernanza, se pueden incorporar no solo sólo los ciudadanos, a través de sus instancias regulares, a la agenda pública; también se pueden incorporar los grupos de interés (empresarios, universidades, ONG’s, entre otros) con el objeto de que representen los intereses genuinos de su sector, y con una visión de desarrollo compartida. Esta descentralización no es el desplazamiento del poder político legalmente constituido, es la incorporación de una nueva forma de distribuir el poder de las decisiones (gobernanza).

Se busca – a través de esta vertiente- establecer de forma consensuada las normas y los principios básicos que deben regular las relaciones entre la ciudadanía y la gestión pública en relación con la participación en la gobernanza de la ciudad con la creación de espacios de innovación democrática, partiendo desde el ámbito local.

3.- La gobernanza institucional facilita una lectura transversal de las necesidades sociales

La posibilidad de configurar una gobernanza institucional representaría el instrumento ideal para la elaboración e implementación de políticas públicas pensadas desde las propuestas de los mismos ciudadanos. Esto simbolizaba una lectura transversal de las

necesidades sociales por parte de las diferentes áreas en las cuales la administración pública hace hincapié para dar respuestas a los colectivos ciudadanos, siendo una colaboración de orden intersectorial e interinstitucional, necesaria durante el proceso de ejecución. Por otro lado, la participación ciudadana, en sus intervenciones pueden ayudar en aclarar aspectos del diagnóstico que no son visibles para la gestión pública, esto contribuye en priorizar ámbitos de intervención y realizar el seguimiento de las actuaciones.

Reflexiones Finales

Tal como se mencionó en el apartado metodológico, la investigación es de enfoque cualitativo, por lo tanto, no se presentan conclusiones, únicamente, y de manera breve, reflexiones por parte de los investigadores.

Entre las primeras reflexiones se menciona la importancia el hecho de dar cumplimiento de la línea de investigación establecida por el Programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí, denominada gobernanza institucional; contribuyendo de manera directa a la discusión y al debate sobre nuevas vertientes en el contexto de la administración pública.

La investigación se da con la intención inicial de mostrar los caminos hacia una buena praxis dentro de la gestión pública, en la que se pueden mostrar -gracias a los hallazgos- tres vertientes que pueden facilitar el camino de la misma gestión pública al encontrarse una nueva visión del cómo puede incorporar, además de resaltar su importancia y protagonismo, a los ciudadanos en las decisiones que les afectan o benefician.

Las vertientes (hallazgos) que han surgido de la categorización, han sido : *1.- Construir ciudadanía al hacer responsable a toda la comunidad de los asuntos comunes; 2.- Promover la participación ciudadana en el proceso de descentralización y transformación integral de la estructura política de la ciudad, y 3.- La gobernanza institucional facilita una lectura transversal de las necesidades sociales,*

las mismas serán socializadas con las autoridades de la provincia y las cantonales, con el objeto no sólo de cumplir con los parámetros exigidos por las autoridades del Programa de Maestría en Administración Pública, sino que también desde la conciencia ciudadana de los investigadores así lo consideran pertinente.

Cabe destacar que los investigadores aprovecharon cada espacio otorgado por los entrevistados para ampliar sus conocimientos y capacidad discursiva, dando con ello, a un aprendizaje más allá de lo encontrado en el proceso de saturación teórica desarrollada en la investigación.

La investigación cierra un espacio, se abren otros para nuevos debates.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar V., L. (2015). Gobernanza y gestión pública. https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf
- Arellano, Sánchez y Retana (2018). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: La prueba del tránsito organizacional. *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*. ISSN 2341-3808, Vol. 1, N°. 2, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4998735>
- Banco Mundial (2022). La gobernanza mundial. Informe 2020. [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/26-Buengob.pdf](https://www.bancomundial.org/es/Abero, L., Berardi, L., Capocasale, A., García, S., & Rojas, R. (2015). Investigación Educativa. Abriendo puertas al conocimiento. CLACSO.</p><p>Barbour, R. (2013). <i>Los grupos de discusión en investigación cualitativa</i>. Madrid: Ediciones Morata</p><p>Borja J., y Castell M. (1997). <i>Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información</i>. Ed. TAURUS. <a href=)

- Cátala, J.P. (2019). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Revista Instituciones y Desarrollo. <https://journals.openedition.org/polis/12661>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD (2020). Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. Escuela CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador COOTAD (2010). Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010. Estado: Vigente. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Decreto Legislativo 0 Registro Oficial 449 de 20-oct-2008 Última modificación: 13-jul-2011 Estado: Vigente. En línea: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Chotray, Vasudha and Gerry Stoker (2010). Governance Theory and Practice. Palgrave MacMillan. Cap. 1.
- Cunill, N. (2017). Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Revista CLAD Nro. 2 2017. <http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/disenopaginas/archivos/Repensando%20lo%20p%C3%ABlico%20a%20trav%C3%A9s%20de%20la%20sociedad.pdf>
- Durston, J. (2000). ¿Qué es capital social comunitario? CEPAL, División de Desarrollo Social. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5969/S0007574_es.pdf
- Gadamer H. (2000). *El Giro Hermenéutico*. Traducción de Arturo Parada. Madrid España.
- Hernández R; Fernández C y Baptista, M (2014). *Metodología de la Investigación*. Sexta edición. Editorial Mc Graw Hill. México.
- Ibáñez, J. (2016). Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica. Ed. Siglo XXI.
- Kornblit, A. (2007). Metodologías cualitativas en ciencias sociales: Modelos y procedimientos de análisis. Ed. Biblos.
- Kooiman (2017). Modelo de gobernanza interactiva. Revista Territorios y regionalismos. <http://revistasacademicas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/1360>
- Kliksberg B (2003). América Latina: la región más desigual. Revista Democracia, Estado y Ciudadanía. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54793.pdf>
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2015). Ley 0 Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010 Última modificación: 11-may-2011 Estado: Vigente En línea: <https://www.etapa.net.ec/Portals/0/TRANSPARENCIA/Literal-a2/LEY-ORGANICA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA.pdf>
- Marc y Picard (2015). Interacción Social. Cultura, instituciones y comunicación. Ed. Paidós.
- Mejía N. J (2007). Sobre la investigación cualitativa: nuevos conceptos y campos de desarrollo. Unidad de Postgrado de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Moore M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privada. Revista del CLAD Reforma y Democracia-
- Pierre, J. y Peters, G. (2000). Governance, politics, and the state.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2021). Plan de Creación de Oportunidades. Gobierno del Ecuador. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-de-creacion-de-oportunidades-2021-2025-de-ecuador>
- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2007). La democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. <https://>

- controlatugobierno.com/bibliografia/la-democracia-de-ciudadania-una-agenda-para-la-construccion-de-ciudadania-en-america-latina-pnud/
- Ramos-Galarza, C. (2020). Los alcances de una investigación. *Revista CienciaAmérica* (2020) Vol. 9 (3). ISSN 1390-9592 ISSN-L 1390-681X. <http://dx.doi.org/10.33210/ca.v9i3.33>
- Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Ediciones Aljibe
- Rojas, R. (2013). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México, D.F.: Plaza y Valdés.
- Roth D. (2014), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ed. Aurora
- Schneider C (2013). *La Participación Ciudadana en los Gobiernos locales: Contexto y Cultura política. Un análisis comparativo de Buenos Aires y Barcelona*. Tesis Doctoral. En línea: https://www.researchgate.net/publication/37760716_La_Participacion_Ciudadana_en_los_Gobiernos_locales_Contexto_y_Cultura_politica_Un_analisis_comparativo_de_Buenos_Aires_y_Barcelona
- Strauss A, y Corbin J. (2022). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Ed. Universidad de Antioquia. En línea: <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>
- Taylor y Bogdán (1984). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. PAIDOS. <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2011/12/Introduccion-a-metodos-cualitativos-de-investigaci%C3%B3n-Taylor-y-Bogdan.-344-pags-pdf.pdf>
- Torres D. V. (2004). Actores del desarrollo local y manejo de recursos naturales en Ecuador. En *El desarrollo local en el Ecuador*. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1115&context=abya_yala
- Torres D. V. (2019). Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/4215>
- Vegas-Meléndez H., y Solorzano Calero M. (2022). Nuevos enfoques en la gestión pública para una gobernanza institucional inteligente. *Revistas 593 Publisher*. Sep 30, 2022. https://www.593dp.com/index.php/593_Digital_Publisher/article/view/1448
- Vegas Meléndez H. (2016). La teoría fundamentada como herramienta metodológica para el estudio de la gestión pública local. *Revista Venezolana de Gerencia*. <https://www.redalyc.org/journal/290/29048812004/html/>