

**Aportes de la Gobernanza Participativa en la Gestión Pública.
Una Oportunidad para el Desarrollo Local Sostenible**

**Contributions of Participatory Governance in Public
Management. An Opportunity for Sustainable Local Development**

Junior Dario Alcivar-Falcones¹
xxxx - Ecuador
jalcivar1353@pucesm.edu.ec

Freddy Ramon Miranda-Pichucho²
xxxxx- Ecuador
fmiranda@pucesm.edu.ec

doi.org/10.33386/593dp.2024.1.2237

V9-N1 (ene-feb) 2024, pp 746-761 | Recibido: 2 de noviembre del 2023 - Aceptado: 26 de noviembre del 2023 (2 ronda rev.)

1 Estudiante de la maestría en Administración Pública, abogado en libre ejercicio y Gerente General de una compañía de transporte.
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6664-617X>

2 Estudiante de la maestría en Administración de Empresas de la Universidad de América, o Título en su disciplina, docente principal de la Universidad de América.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3831-1723>

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

El propósito principal de la investigación es el contextualizar la gobernanza participativa en la gestión pública desde la perspectiva del desarrollo local sostenible, en cuanto a sus directrices específicas, se encuentran: 1.- Identificar las principales posturas sobre la gobernanza participativa, 2.- describir las orientaciones sobre el desarrollo local sostenible, y 3.- Reflexionar sobre la gobernanza participativa en la gestión pública desde la perspectiva del desarrollo local sostenible. El diseño metodológico esta dado desde el paradigma fenomenológico-interpretativo, con un nivel de profundidad de nivel descriptivo, y de tipo documental; se utiliza como estrategia de análisis de los hallazgos la técnica propuesta por la teoría fundamentada, además se recurre al método hermenéutico como estrategia de interpretación del discurso. Se acompaña a ambas técnicas con la estrategia de análisis para estudios documentales y bibliográficos. Los hallazgos que se hacen presente en el contexto del nuevo discurso son: Ciudadanos en red, acuerdos desde la transparencia, y gobernanza institucional. Como reflexión final, se debe procurar establecer una gobernanza institucional -basada en los preceptos constitucionales- que bien permita facilitar una participación ciudadana realmente focalizada en los intereses de la localidad, además de que viabilice la visión de un desarrollo sostenible.

Palabras clave: desarrollo sostenible, gestión pública, gobernanza participativa.

ABSTRACT

The main purpose of the research is to contextualize participatory governance in public management from the perspective of sustainable local development, in terms of its specific guidelines, are: 1.- To identify the main positions on participatory governance, 2.- To describe the orientations on sustainable local development, and 3.- To reflect on participatory governance in public management from the perspective of sustainable local development. The methodological design is based on the phenomenological-interpretative paradigm, with a descriptive level of depth and documentary type; the technique proposed by the grounded theory is used as a strategy for the analysis of the findings, and the hermeneutic method is also used as a strategy for the interpretation of the discourse. Both techniques are accompanied by the analysis strategy for documentary and bibliographic studies. The findings that are present in the context of the new discourse are: Networked citizens, agreements from transparency, and institutional governance. As a final reflection, efforts should be made to establish an institutional governance -based on constitutional precepts- that allows facilitating a citizen participation really focused on the interests of the locality, in addition to making viable the vision of a sustainable development.

Keywords: sustainable development, public management, participatory governance.

Introducción

La participación ciudadana juega un rol de suma importancia en el establecimiento de políticas públicas para cada sector de la sociedad, por ello, su evolución ha sido constante gracias a la efectividad que ha mostrado el hecho de que la ciudadanía forme parte de las decisiones públicas de una manera consciente, con sentido de pertenencia e identidad; sin embargo, aún persisten fallas en las que los intereses políticos o individuales mantienen un espacio relevante en las estructuras de la administración pública, lo cual hace que la participación ciudadana no sea del todo imparcial, beneficiando a algunos intereses vinculados a lo partidista; lo cual hace que se deben revisar de manera constante los mecanismos de participación ciudadana.

Desde la década de los '90 se ha impulsado, y perfeccionado a lo largo del tiempo, la llamada gobernanza. Como bien lo deja entrever buena parte de la literatura consultada, la gobernanza representa un espacio de encuentro entre partes influyentes que bien permiten abrir la posibilidad de acuerdos desde la base de procesos transparentes y participativos con la intención de llegar acuerdos para el desarrollo, y que este desarrollo debe estar pensado en un principio desde de la localidad.

El término gobernanza actualmente cuenta con una diversidad de promotores/postulantes, entre ellos globales y locales, que bien son representativos al sector al cual pertenecen, entre los que destacan el Banco Mundial (BM), el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILCPES), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); así como de representantes académicos, cuyos aportes están basados en su mayoría, en investigaciones desde el sentir ciudadano y la localidad.

Todos estos actores proponentes de la gobernanza, cada uno desde su espacio de influencia, han desarrollado conceptos y características que definen una gobernanza para cada sector. Sus aportes han permitido una acelerada evolución dentro del marco global de la propia gobernanza, lo cual conlleva a entender que existe una Meta gobernanza que aglutina a todas las gobernanzas y cuyo objetivo principal es la de ordenar las gobernanzas de cada sector dentro de un marco que se define en base a los propios actores, las normas o regulaciones, y sobre todo desde la participación focalizada de dichos actores en situaciones muy comprometidas e identificadas con sus intereses.

A partir de estas bifurcaciones, nace la llamada gobernanza participativa, la cual, desde sus características, se ha convertido en objeto de estudio de este trabajo investigativo. La gobernanza participativa, dada sus ventajas, debe formar parte de un modelo de gestión pública local, así como lo es el llamado presupuesto participativo. Esta gobernanza debe ser institucionalizada, ya que su aplicabilidad puede garantizar un método transversal para el diseño de políticas públicas, y más aún pensadas en la idea de un desarrollo local sostenible. Siendo esto último un aporte significativo a la gestión pública.

No cabe dudas que la gobernanza es una estrategia de gestión que puede ser muy significativa para la administración pública local, partiendo inicialmente de sus principios orientadores (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y acuerdos) y que, desde su propia conceptualización, la localidad debe desarrollar espacios para el debate del como asumir la sostenibilidad como eje para conductor de un buen futuro para las nuevas generaciones. Para el caso que nos compete, no cabe dudas que la gobernanza participativa facilita la incorporación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la construcción de la propia agenda pública local.

Partiendo de lo anterior se hace relevante lo expresado por Flores-Lucero (2020), quien señala que “uno de los cambios más significativos

ha sido el desarrollo de políticas públicas para institucionalizar la integración de los ciudadanos en los procesos de decisión política”. (p. 4); en su definición de política pública Noronha *et al* (2023), señala que:

La formulación de políticas públicas es un instrumento de la acción gubernamental en beneficio de la sociedad que puede analizar y proponer cambios en las actividades realizadas. Esta función tiene como objetivo garantizar la aplicación de las propuestas frente a los derechos fundamentales básicos. (p. 9)

A lo que se puede agregar lo manifestado por Kooiman (2004), cuando indica que esto puede facilitar encontrar propuestas de solución a los problemas existentes “a través del reconocimiento de la diversidad de los intereses de los actores, la toma de decisiones sobre la relación entre las diferentes partes del problema (como sistema) y la localización de las fuentes de tensión” (p. 52); y que según Lefebvre (1975) “se promueve el derecho a la ciudad, entendido como el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear ciudad”. (p. 81)

Asumiendo la idea de Lefebvre (1975) sobre el “construir, decidir y crear ciudad”, y como parte de la intención investigativa de este trabajo, el tema de la ciudad sostenible hace pensar en el rol significativo que tiene la gobernanza con este tema, y sobre la oportunidad que se tiene de alinearse sobre lo expuesto en la Agenda 2030 y en especial su objetivo 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), el cual busca dar viabilidad a la inclusión social, una economía circular, una migración nacional e internacional ordenada y con respeto a los derechos humanos, entre otras orientaciones no menos significativas.

En 1992, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo en su informe del año '92, manifiesta que la sostenibilidad “exige un cambio fundamental en las prioridades de los gobiernos y las personas: implica la plena integración de la dimensión ambiental en las políticas económicas y sectoriales y en la toma de decisiones en todas las esferas de la actividad

económica y ambiental” (CMMAD, 1992); desde esta investigación se considera oportuno modelar un discurso que coadyuve en la viabilidad de la sostenibilidad como eje transversal para el desarrollo de las localidades.

No es intención de esta investigación proponer nuevos esquemas de trabajo la sostenibilidad local, pero sí tiene claro como propósito desarrollar un debate sobre la importancia de definir con mayor claridad el concepto de gobernanza participativa y sus orientaciones hacia el desarrollo local sostenible, en la que la gestión pública se beneficie de tener una participación ciudadana mucho más focalizada, integrada a los temas de interés desde su experticia y conocimiento, y con una identidad local. Por ello, la importancia de la investigación en cuanto al aporte a las líneas de investigación que analizan temas como la gobernanza y su aplicabilidad en la administración pública.

Ante ello, los investigadores se hacen la siguiente interrogante: ¿Cuál es el aporte de la gobernanza participativa en una gestión pública orientada al desarrollo local sostenible? Para dar respuestas a esta interrogante, se plantea el siguiente propósito investigativo: Contextualizar la gobernanza participativa en la gestión pública desde la perspectiva del desarrollo local sostenible, este propósito está acompañado de las siguientes directrices: 1.- Identificar las principales posturas sobre la gobernanza participativa, 2.- Describir las orientaciones sobre el desarrollo local sostenible, y 3.- Reflexionar sobre la gobernanza participativa en la gestión pública desde la perspectiva del desarrollo local sostenible.

A partir de este direccionamiento, la investigación procede a encaminar un proceso que desemboca en una propuesta de buena praxis, gracias a la estructura propuesta en la generación de nuevos constructos teóricos y metodológicos.

Marco Teórico Referencial

En este marco se pretende dar espacio a las principales posturas sobre la gobernanza participativa, lógicamente dando transversalidad

con los demás ejes temáticos que se exponen en este trabajo investigativo (gestión pública y desarrollo local sostenible).

Gobernanza participativa. Un modelo de gestión para la transparencia

El Banco Mundial (1992) señala que la gobernanza representa la “gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el objetivo de promover y valorizar valores deseados por los individuos y los grupos”. (p. 12)

El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997), indica que la gobernanza:

Puede ser considerada como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa con el objetivo de manejar las cosas de un país en todos los niveles. Ella engloba los mecanismos, procesos e instituciones por las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos asumiendo sus obligaciones. (p. 7)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1995) señala que la gobernanza es “la construcción de inteligentes regulaciones para que actores diversos se comporten de modo tal que cumplan con sus objetivos y, además, realicen tareas y participen con decisiones colectivas, de la mano con el gobierno”. (p. 96)

Nuevamente el PNUD [propulsor del Programa Global para la Gobernanza (1997)], sostiene que la gobernanza tiene cinco espacios: “las instituciones; la gestión del sector público, del sector privado y de sus deberes mutuos; la descentralización y la gobernanza local; las organizaciones de la sociedad civil y la gobernanza en circunstancias particulares”. (p. 11)

A lo que se refiere el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, CEPAL, 2017), este indica que “la gobernanza es un proceso que se

despliega en dos direcciones complementarias: una vertical y otra horizontal; es decir, entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de cada uno de ellos”. (p. 45)

Por ello, se traer como referencia a Berman (1998), quien propone las siguientes consideraciones:

La primera, consistiría en explicar que pretende hacer el gobierno para servir

los intereses generales; la segunda estrategia iría encaminada a incorporar a

los ciudadanos como input en el proceso público de decisión; y, por último,

la necesidad de que el sector público defienda su reputación, mostrando el grado de eficiencia alcanzado en el proceso. (p. 52-53)

A su vez, Victoria (2018), menciona que:

La gobernanza implica coordinación, cooperación, interdependencia, coproducción, corresponsabilidad; incluye al gobierno pero hay que ir más allá porque ya no es el único actor; se rompe el dogma del monopolio estatal de los intereses generales por la acción colectiva; cambio en la concepción de la relación entre Estado y sociedad; intercambio de recursos; se requiere flexibilidad y cambio en los instrumentos de gestión; conocimiento y recursos insuficientes por cada uno de los actores (de carácter transversal).

Partiendo de lo anterior, Subirats (2009) la observa como un paradigma, indicando que:

- La gobernanza implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político. Esta complejidad motivada por la diversidad y la incertidumbre del cambio permanente conlleva que la acción de gobernar deba concebirse como un proceso de aprendizaje social en donde múltiples actores hacen sus aportaciones.

- La gobernanza implica un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales. Triple dinámica de fragmentación de responsabilidades y capacidades de gobierno: el gobierno multinivel, la transversalidad y la participación social.

- La gobernanza conlleva una posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno. (p. 67)

Desde la perspectiva de Aguilar (2006), en el ejercicio propio de la gobernanza existen dos dimensiones interdependientes:

Una valorativa (teleológica) basada en un proceso mediante el cual se define el futuro social deseado, representado por los valores de la convivencia humana dignos de ser objeto de la acción de la sociedad (la agenda social); y otra factual (causal y técnica), donde se define la división del trabajo, la distribución de la autoridad y la responsabilidad de los agentes sociales para el logro de los objetivos sociales deseados. (p. 43)

Para dar alcance a lo propuesto por Aguilar (2006), es necesario tener en cuenta que se hace, según Kooiman (2004) “a las instituciones, estructuras sociales generales, reglas y normas de conducta, esquemas de comunicación, posibilidades materiales y tecnológicas, y normas técnicas de operación” (p. 97), para lo cual, de manera conjunta, desde la postura de Blanco (2009) “permitan la elaboración de políticas públicas basadas en la interacción de actores diversos, experimentando con espacios deliberativos como consejos, mesas, foros ciudadanos, espacios virtuales, etc. (p. 54), lo que a su vez, lleva a la conclusión dada por Kooiman, (2004), en la que “cuanto mayor es el espacio que crea una interacción, mayor es la libertad de los actores para seleccionar los valores, objetivos e intereses que querrán procurarse posteriormente. Una interacción que crea espacios se caracteriza por una gran amplitud de acción y un alto grado de flexibilidad”. (p. 98)

Para Villacreses-Palma y Bermeo-Valencia (sin publicar, 2023), la gobernanza:

Es un espacio de participación, y que mientras mayor sea esta, los niveles de transparencia y rendición de cuentas tienden a aumentar en la gestión de los recursos. En el sector público, se hace necesario que estos principios (transparencia y rendición de cuentas) sean valorados por los ciudadanos como una variable de confianza que genera valor público. Es en esta situación cuando sale a relucir la importancia de la focalización de la política pública, más aún cuando está diseñada en atender desde la raíz y con visión de desarrollo sostenible los principales problemas que aquejan a la sociedad. (p. 10)

Ahora bien, tomando en consideración las definiciones expresadas sobre la gobernanza, se pueden dar como posturas propias de la gobernanza participativa, en las que destacan Martínez (2014), quien señala que:

La descentralización de la administración pública es de gran ayuda, ya que los gobiernos locales son el centro de la actividad de la GP al constituirse como espacios donde se facilita la participación y desde donde se pueden generar impactos cercanos a los habitantes. (p. 78)

Para lo mismo, acota Aguilar (2006), que “hay una estructura institucional y técnica enfocada en el desarrollo de actividades (normas, políticas, presupuestos, servicios, etc.) para construir socialmente, en interdependencia, asociación y corresponsabilidad con el Gobierno, la dirección de la sociedad”. (p. 56)

Desde la postura de los investigadores, la gobernanza participativa viene a representar una fórmula más eficiente, transparente, y democrática del ejercicio de una gestión pública con visión de desarrollo local sostenible.

Desarrollo sostenible en la gestión pública. Una visión desde lo local

El tema del Desarrollo Sostenible comienza a tener sentido dogmático desde la Declaración de Río de 1992, en la Cumbre de

la Tierra, promovida por la Naciones Unidas, en dicha declaración se incorporan 27 principios para la consecución global del desarrollo sostenible, siendo estos principios respaldados por la Declaración de Estocolmo de 1972; entre estos 27 principios se destaca el principio 10: Acceso a la Información, Participación y Justicia (AIPJ), en él se señala:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. (Guía de Bolsillo sobre Gobernanza del Desarrollo Sostenible, 1992, p. 34)

Además, el Foro Consultivo Europeo sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (2000) indica que:

Para avanzar hacia la sostenibilidad hace falta un proceso sociopolítico que nos posibilite avanzar conjuntamente. Un sistema de gobernanza adecuado para la transición hacia la sostenibilidad se caracteriza por un alto grado de participación de los diversos elementos de la sociedad, así como por un alto grado de capacitación de estos. La implicación de los actores sociales como parte del 20 proceso de decisión permite que estos se impliquen en él, consiguiendo que las soluciones adoptadas estén más legitimadas y tengan una calidad más elevada. Esto último sucederá si son integradoras e incorporan los conocimientos, los valores y las visiones de los diversos actores implicados. (p. 19-20)

Lógicamente, en la Agenda 2030 (propuesta por el PNUD), se da un objetivo directamente vinculado a las localidades, expresado en su objetivo 11 de los ODS: Ciudades y comunidades sostenibles. La Organización de la Naciones Unidas (ONU), promotora del Desarrollo Sostenible, en su informe del año 2002, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), destaca que:

El desarrollo sostenible es una oportunidad excepcional para la humanidad: económicamente, para crear mercados y empleos; socialmente, para integrar a las personas marginadas; políticamente, para reducir conflictos sobre los recursos, que podrían conducir a la violencia, y, desde luego, ambientalmente, para proteger los ecosistemas y recursos de los que dependen todas las formas de vida. (2002, p. xiv)

Agregándole posteriormente, la misma ONU (2012), lo siguiente:

Que es necesario lograr el desarrollo sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo una ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas que preste apoyo, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano, y facilite al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y emergentes. (p. 133-134)

Para Loorbach (2007), sobre el desarrollo sostenible, señala:

(...) El desarrollo sostenible ha sido representado por la intersección de las agendas económicas, sociales y ambientales. Esto, sin embargo, refleja una visión fragmentada de la realidad y en la práctica diferentes actores han puesto de manifiesto cualquiera de los aspectos de acuerdo con sus propios intereses. (p. 80)

Por otro lado, se encuentra interesante la postura de Andrade-Moreira y Vegas-Meléndez (sin publicar, 2023), quienes señalan que:

Desde una concepción sostenible, la gobernanza ha tenido un marcado protagonismo cuando se trata de desarrollo local. Su propuesta de integración permite que los principales actores de la sociedad (Estado-Ciudadanos-Empresas) desarrollen estrategias de acercamiento entre sí, por lo que el Estado al formar parte de esta trilogía representa ser el actor idóneo para impulsar esta difícil tarea. (p. 12)

Gestión pública desde la visión lo local

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2020) en su Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, indica en su numeral 23 que “La gestión pública es cada vez más compleja y cambiante, y apela a una gestión del conocimiento de alta intensidad, de gestión basada en información compleja que requiere del apoyo científico para su interpretación”. (p. 16)

Para Ortún (1995), en relación con la gestión pública, señala lo siguiente:

Cuando se habla de gestión pública se refiere a la práctica y la disciplina que se tiene para manejar recursos importantes, como el económico de una región, estado o país, y el capital humano que ejerce sus labores dentro de las empresas pertenecientes al Estado, para lograr el manejo adecuado de políticas y normativas establecidas de manera que la gestión sea la más efectiva. (p. 11)

Comentario interesante el de Sánchez (2007), quien resalta que:

La gestión pública como proveedor del bienestar de la sociedad cada día ha perdido más su credibilidad que viene acompañado de manifestaciones exigiendo mejoras en el manejo de los recursos, con eficiencia y eficacia, que ha llegado a todos los niveles administrativos, nacional, estatal, municipal entre otros y pudiéndose afirmar que en todos los países

de América Latina está surgiendo el mismo inconveniente. (p. 66)

Para 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. (p. 127)

Desde la concepción de Borja y Castells (1997), lo localidad es:

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)

Para Morales-Pérez (2006), la responsabilidad de la gestión local (gobiernos locales), está circunscrita desde lo siguiente:

...debe dirigir el proceso de planificación y gestión sostenible del territorio, para así lograr que la producción y el consumo se fundamenten en una nueva conducta de los agentes económicos capaz de garantizar a las presentes y futuras generaciones igualdad de condiciones para el despliegue de todas sus potencialidades, respetando, como se ha mencionado, las leyes objetivas que rigen en la naturaleza. (p. 63)

En el caso específico del Ecuador, su administración pública se encuentra regida por lo establecido en la Constitución Nacional (2008), en la que se indica que está conformada por los Gobiernos de Administración Descentralizadas (GADs). Estos GADs deben considerar lo establecido en el Título III: “Garantías

constitucionales (Capítulo segundo: Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana) y, Título IV: Participación y organización del poder” (Capítulo primero Participación en democracia Sección tercera Participación en los diferentes niveles de gobierno). (Constitución de la República del Ecuador, 2008, estatus: Vigente)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND, 21021-2025) establece la llamada gobernanza colaborativa, en la que se destacan tres puntos: 1. Incentivar la participación ciudadana en el ciclo de la política pública en articulación con los diferentes niveles gubernamentales. 2. Garantizar la articulación, integración y coordinación de acciones intersectoriales de instituciones públicas de la función ejecutiva y los GAD, para la planificación e intervención efectiva en territorio. 3. Fortalecer los esquemas de gestión compartida entre GAD para el ejercicio de las competencias descentralizadas.

Con toda la estructura constitucional, y el acompañamiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND, 21021-2025), se comparte lo expresado por Vegas-Meléndez (2017), quien indica que:

No cabe la menor duda que la gestión pública representa la estructura básica para impulsar y coordinar toda política pública que se procure, y desde su misma visión de proyectista asumir los espacios que brinda la gobernanza establecer las estrategias que permitan un mayor acercamiento del ciudadano en la solución de sus problemas y en el desarrollo propio de su espacio social. (p. 32)

Diseño Metodológico

El diseño metodológico de la investigación está sustentado en el paradigma fenomenológico-interpretativo, para lo cual se trae como referencia lo expresado por Rodríguez *et al* (1996) cuando desde lo fenomenológico se refiere, indicando que:

La investigación fenomenológica es la descripción de los significados vividos,

existenciales. La fenomenología procura explicar los significados en los que estamos inmersos en nuestra vida cotidiana, y no las relaciones estadísticas a partir de una serie de variables, el predominio de tales o cuales opiniones sociales, o la frecuencia de algunos comportamientos. (p. 40)

Ahora, en cuanto a lo interpretativo, Schwandt (2000), señala que:

...que nos lleva a aceptar que los seres humanos no descubran el conocimiento, sino que lo construyen. Elaboramos conceptos, modelos y esquemas para dar sentido a la experiencia, y constantemente comprobamos y modificamos estas construcciones a la luz de nuevas experiencias. Por lo tanto, existe una ineludible dimensión histórica y sociocultural en esta construcción. (p. 56)

El enfoque cualitativo se hace presente en esta investigación, para lo cual, el mismo Rodríguez *et al* (1996), este enfoque:

Estudia la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas. La investigación cualitativa implica la utilización y recogida de una gran variedad de materiales—entrevista, experiencia personal, historias de vida, observaciones, textos históricos, imágenes, sonidos – que describen la rutina y las situaciones problemáticas y los significados en la vida de las personas. (p. 32)

Para Mejía (2003) en la investigación cualitativa, “el investigador requiere adoptar un pensamiento orientado más hacia el descubrimiento que hacía la comprobación”. (p. 18). Por su parte, Álvarez-Gayou (2003), explica que este enfoque “implica la búsqueda de la subjetividad, así como, explicar y cómo interactúan éstas y los significados subjetivos individuales o grupales, esto la hace inductiva, ya que permite al investigador, a partir de los datos, desarrollar conceptos e interacciones”. (p. 41)

Esta subjetividad es “aplacada” desde el método hermenéutico, en la que unos de sus principales referentes, como lo es Gadamer (1998), destaca como el proceso de “describir, comprender en términos de observación. El conocimiento empírico tiende a responder la pregunta: ¿Cómo? ¿Cómo es lo real, cómo es el hecho...,parallegaracomprenderdescribiendo?”. (p. 43). Tomando en consideración lo señalado por Gadamer (2001), el investigador Vegas-Meléndez (2015) indica que:

Mediante la perspectiva cualitativa se logra encontrar y analizar un área problemática - con su debida delimitación- por medio de una indagación y revisión de naturaleza teórica realizada en profundidad y de manera sistematizada a través del uso de fuentes escritas. Aplicando técnicas de recolección de información como: los *focus group*, la etnografía o las entrevistas en profundidad a informantes relevantes con mucho que aportar, convirtiéndose en fuentes primarias y confiables, buscando al final, solo explicar y comprender sus significados. (p. 7)

Lo anterior, permite entender que la investigación aborda las temáticas desde un componente epistemológico, dando así un sentido epistémico al recorrido metodológico; con la intención de dar un mayor entendimiento, se recurre a lo señalado por Damiani (2009):

Se entiende la epistemología el examen del saber entendido como posibilidad de poder afirmar la existencia, la naturaleza, las cualidades del objeto conocido; conocimiento como saber que se contrapone a la ignorancia, a la opinión, a la fe, al prejuicio, a la suposición infundada. La epistemología se entiende como la reflexión sistemática sobre el conocimiento, que pretende poder decir <cómo sabemos> y <qué cosa sabemos acerca del mundo>. (p. 31)

Por otra parte, la investigación es de tipo descriptiva, a lo que según Dankhe (1986) las investigaciones de orden descriptivo “buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis”. (p. 60);

acá Hernández-Sampieri (2020), aporta que en la investigación descriptiva:

Se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas. (p. 32)

Como parte del diseño de la investigación, la misma es no experimental, dado que no existe manipulación intencional de las variables estudiadas; tomándose únicamente en consideración la observación directa de los temas tratados, la saturación teórica de los ejes temáticos, incluida sus bifurcaciones; así como la revisión documentada de los proponentes. Desde la observación directa se puede resaltar que la misma 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. (Rodríguez, Gil y García, 1996)

En cuanto a la saturación teórica, para Glaser y Strauss (1967) esta “se trata de una estrategia de selección netamente secuencial y vinculada al desarrollo de la fase de interpretación de los datos de una investigación... []... asociado a la idea de generación de teoría fundamentada o teoría apoyada en los datos”. (p. 97)

Ante la mención de la llamada Teoría Fundamentada, se consulta a uno de sus principales impulsores, como lo es Glaser (1967), quien la define:

Es una metodología de análisis, unida a la recolección de datos, unida a una recolección de datos, que utiliza un conjunto de métodos, sistemáticamente aplicado, para generar una teoría inductiva sobre un área sustantiva. El producto de investigación final constituye una formulación teórica, o un conjunto integrado de

hipótesis conceptuales, sobre el área sustantiva que es objeto de estudio. (p. 16)

Nuevamente Glaser (1967), ahora acompañado de Strauss (1967), la definen como:

La teoría emergente a la que se refiere la Teoría Fundamentada consiste en un conjunto de categorías, subcategorías, propiedades y dimensiones relacionadas entre sí, que dan cuenta de un fenómeno determinado, mediante un proceso de descripción, comparación y conceptualización de los datos. Las construcciones emergentes que devienen de los datos en la Teoría Fundamentada se denominan “teoría sustantiva”, dado que se refieren a la explicación de un fenómeno delimitado a un contexto particular. La teoría sustantiva es aquella que se desarrolla a partir de un área de investigación empírica particular como por ejemplo el cuidado de los pacientes, la delincuencia, el trabajo, etc. (Glaser y Strauss, 1967, p. 34)

La investigación, a su vez, es documental-bibliográfica, lo cual significa que los investigadores se han dedicado a indagar sobre las teorías que han dado paso a los ejes temáticos de la investigación (Gobernanza participativa, desarrollo sostenible y gestión pública). Para dar cumplimiento con esta estrategia, los investigadores focalizaron su atención en textos, documentos, ensayos, conferencias y artículos científicos publicados disponibles en la web (revista de alto impacto).

Según Guerrero-Dávila (2015):

La investigación documental es una de las técnicas de la investigación cualitativa que se encarga de recolectar, recopilar y seleccionar información de las lecturas de documentos, revistas, libros, grabaciones, filmaciones, periódicos, artículos resultados de investigaciones, memorias de eventos, entre otros; en ella la observación está presente en el análisis de datos, su identificación, selección y articulación con el objeto de estudio. (p. 55)

Por su parte, Barraza (2018), señala que:

Este tipo de investigación también puede ser encontrada como investigación bibliográfica, que se caracteriza por la utilización de los datos secundarios como fuente de información. Su objetivo principal es dirigir la investigación desde dos aspectos, primeramente, relacionando datos ya existentes que proceden de distintas fuentes y posteriormente proporcionando una visión panorámica y sistemática de una determinada cuestión elaborada en múltiples fuentes dispersas. (p. 15)

Para Matos-Ayala (2020), en una revisión bibliográfica se:

...debe tener en cuenta todo el conocimiento científico sobre el tema de interés que se va a trabajar para poder plantear unos objetivos de la investigación en el proyecto de investigación. Una revisión bibliográfica es, en sí misma, un artículo de revisión, que puede ser publicado como tal en revistas científicas (p. 71),

A lo que Reyes-Ruiz y Carmona-Alvarado (2020) resaltan que esta puede “Asimismo puede formar parte del estado del arte con el que se inician los referentes teóricos de una investigación”. (p. 95)

La investigación asume la propuesta de Máxima-Uriarte (2020) sobre los pasos que se deben seguir en una investigación documental:

Arqueo de fuentes. Selección abundante del material que podría servir de ayuda para el desarrollo del tema de investigación a tratar.

Revisión. Descarte del material poco útil.

Cotejo. Comparación y organización del material disponible para la obtención de citas y referencias que sustentan las teorías del investigador.

Interpretación. Análisis del material cotejado y elaboración de una propuesta de lectura crítica, opinión, interpretación o deducción del investigador.

Conclusiones. Cierre total respecto al tema que contiene los puntos anteriores para soportar la teoría o darle solución a la duda del investigador. (p. 77)

Para el análisis de la información, se utiliza la de contenido cualitativo, la misma, según Arbeláez y Onrubia (2014):

Consiste en la observación de los datos y la interpretación o análisis de estos. Strictu sensu, la interpretación se reduce a la búsqueda de sentidos y significados latentes y soterrados en el discurso formal del usuario; es decir, además del sentido literal y directo de cualquier expresión lingüística, el investigador apunta al sentido solapado e indirecto en ella. Se tiene entonces un discurso ambivalente: un contenido superficial, manifiesto y directo, por un lado, y un contenido oculto, escondido, que es el foco nodal al cual el investigador social apunta. (p. 121)

Hallazgos Desde una Visión Empírica

Entre los hallazgos encontrados en la investigación, se encuentra el constante proceso de bifurcación que se da con la gobernanza, siendo esta considerada un paradigma con buenos resultados para la gestación de un nuevo modelo de gestión pública, con especial alcance en lo local. La gobernanza participativa se presenta como parte de este modelo. Se hace conveniente reflexionar sobre lo expuesto por Ricoeur (1969), quien señala que “si todo discurso se actualiza como acontecimiento, todo discurso es comprendido como sentido” (p. 26), siendo esto conveniente de aplicar al momento de desarrollar un proceso interpretativo.

Al mismo tiempo, se pueda dar una adecuada atención a la experiencia y la acción empírica de quien da el discurso, a lo que Ricoeur (1969) enfatiza: “Lo que se comunica en el acontecimiento del habla no es la experiencia del hablante como ésta fue experimentada, sino su sentido. La experiencia vivida permanece en forma privada, pero su significación, su sentido, se hace público a través del discurso” (p. 27). Además, se agrega lo señalado por Goffman

(1955) “Comprender la acción social a la luz de la metáfora teatral (actores sociales,)”. (p. 32)

Los investigadores revisan la propuesta de Vegas-Meléndez (2015) en su tesis doctoral, quien hace un ejercicio denominado el *doblo triángulo de la gestión pública local*, producto de la interpretación que surge luego de categorizar las variables que van surgiendo del análisis discursivo de los principales proponentes de la gobernanza. En su explicación. A partir de esta propuesta de Vegas-Meléndez (2015), los investigadores proponen el triángulo de la gobernanza participativa.

Figura 1



Nota: Modificado a partir de la propuesta original de Vegas-Meléndez (2015). Tesis doctoral

El primer triángulo representa los ejes temáticos de la investigación (gobernanza participativa, desarrollo sostenible y gestión pública), y el segundo representa los hallazgos que surgen de la saturación teórica (ciudadanos en red, acuerdos desde la transparencia y gobernanza institucional); en el primer triángulo es dada gracias al criterio de los investigadores; en el segundo triángulo se destacan nuevas propuestas como: Ciudadanos en red, el cual es una forma de organizarse para desarrollar soluciones focalizadas. Acuerdos desde la transparencia; la capacidad de consenso debe prevalecer, por ello, se busca más autonomía entre las partes; y Gobernanza institucional como forma para sustentar el desarrollo de políticas públicas locales desde las bases de la sociedad y las soluciones que se dan desde un apropiado diagnóstico.

Reflexiones Finales

La investigación ha logrado alcanzar su propósito. Las directrices propuestas han permitido afianzar el camino de una propuesta final. La ruta metodológica ha respondido a las exigencias de un trabajo científico, y la generación de un nuevo constructo que fortalece a un área del conocimiento como lo es la administración pública, y su significación como objeto de estudio.

Los investigadores han tenido como orientación la línea de investigación del Programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí: Gobernanza institucional. Su fortalecimiento permite no sólo su desarrollo, sino que además contribuye al debate que seguramente generará nuevos debates y espacios para la revisión académica.

Los temas propuestos (gobernanza participativa, desarrollo sostenible y gestión pública) han sido tratados desde su génesis. Sus bifurcaciones permiten una interpretación desde el método hermenéutico con la intención de un nuevo discurso para los nuevos tiempos de la administración pública, y la instrumentación de una gobernanza institucional como paradigma de un nuevo modelo de gestión pública con visión de desarrollo sostenible.

La investigación concluye con su recorrido.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar V., L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. En línea: https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf
- Álvarez-Gayou, J. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa: Fundamentos y metodología*. Ed. Paidós Educador. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/como-hacer-investigacion-cualitativa.pdf>
- Andrade-Moreira y Vegas-Meléndez (2023). *Estrategias de gobernanza sostenible que impulsan el desarrollo local. Aportes de la empresa pública. Unidad de estudio: E.P Manabí produce. Carta de aceptación.*
- Arbeláez, M., y Onrubia, J. (2014). Análisis bibliométrico y de contenido. Dos metodologías complementarias para el análisis de la revista colombiana *Educación y Cultura*. *Revista de Investigaciones UCM*, 14(23), 14-31 <https://revistas.ucm.edu.co/index.php/revista/article/download/5/17>
- Banco Mundial (2022). *La gobernanza mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/259121468340250256/pdf/341290spanish.pdf>
- Barraza, C. (2018). *Manual para la Presentación de Referencias Bibliográficas de Documentos Impresos y Electrónicos*. http://www.utemvirtual.cl/manual_referencias.pdf
- Berman, S. (1998). *The Bridge Civility: Empathy, ethics, and service*. *Journal of the School Administrator*, 5, 27-32.
- Borja j., y Castells M., (2018). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. EURE. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611998007300008>. En línea: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_artext&pid=S0250-71611998007300008
- Blanco, I. (2009). *Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona*. *Revista Española de Ciencia Política*, (20), 125-146. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37478/20996>
- Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Documentos del CLAD: Consensos y Declaraciones*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/>
- Comisión del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Organización de las Naciones Unidas (ONU,1992).

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo-1992. Programa 2. <https://www.un.org/es/conferences/environment/rio1992>
- Commonwealth Secretariat (2012). Guía de Bolsillo sobre Gobernanza del Desarrollo Sostenible. Ed. Stakeholder Forum. Segunda edición. <http://sostenibilidadyprogreso.org/files/entradas/spanishpocketguide.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. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Damiani, L.F. (2009). Epistemología y ciencia en la modernidad. Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca-EBUC, ediciones FACES-UCV.
- Dankhe, G. L. (1986). Investigación y Comunicación, en Fernández-Collado, C. y Dankhen, G. L. (eds.), La comunicación humana, Ciencia social. México, Mc Graw-Hill, pp. 385-454.
- European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development (2000). Sustainable governance. Institutional and procedural aspects of Sustainability. European Commission. http://www.europe.eu.int/comm/environment/forum/governance_en.pdf
- Gadamer H. G. (1998). *Fundamentos de la hermenéutica*. Siglo XX Editores. <https://www.redalyc.org/pdf/998/99815918009.pdf>
- Glaser, B. (1967). Basic of Grounded Theory Analysis: Emergence vs Forcing. Edit. Sociology Press.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). The discovery of grounded theory: strategies for qualitative. Edit. Aldine de Gruyter.
- Goffman, E. (1955). On Face-Work: An Analysis of Ritual Elements in Social Interaction. *Psychiatry*, 18, n. 3:213-31.
- Guerrero-Dávila, G. (2015). Metodología de la investigación. México D.F, México: Grupo Editorial Patria. <https://ezproxy.unisimon.edu.co:2258/es/ereader/unisimon/40363?page=20>.
- Hernández-Sampieri R. (2020). *Metodología de la Investigación*. 7ma. Edición. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya (2002). La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña: Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis. DL: B-42323-2002. https://cads.gencat.cat/web/.content/Documents/Publicacions/n5_recerca_5_castella.pdf
- Kooiman (2004). Modelo de gobernanza interactiva. *Revista Territorios y regionalismos*. En línea: <http://revistasacademicas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/1360>
- Lefebvre, H. (1975). El derecho a la ciudad (3.ª ed.). Barcelona, España: Península. (Trabajo original publicado en 1967).
- Loorbach. D. (2007). *Gestión de la transición: nuevo modo de gobernanza para el desarrollo sostenible*. ISBN 978 90 5727 057 4 https://www.researchgate.net/publication/35149475_Transition_Management_New_Mode_of_Governance_for_Sustainable_Development
- Máxima Uriarte, J. (2020). Investigación documental. Características. Obtenido de <https://www.caracteristicas.co/investigacion-documental/>
- Martínez, G. (2014). Gobernanza participativa y reforma del Estado. Recuperado de http://www.academia.edu/6290460/Gobernanza_Participativa_y_Reforma_del_Estado
- Matos-Ayala, A. (2020). Investigación Bibliográfica: Definición, Tipos, Técnicas. <https://www.lifeder.com/investigacion-bibliografica/>
- Mejía, J. (2003). Técnicas cualitativas de investigación en las ciencias sociales.

- Investigaciones Sociales (Revista del IHS-UNMSM).
- Morales-Pérez, M., (2006). El desarrollo local sostenible. *Economía y Desarrollo*, 140 (2), 60-71. <https://www.redalyc.org/pdf/4255/425541310004.pdf>
- Naciones Unidas (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- Noronha, MES de., Martins, JBN, Yamamoto, AT., Bidin da Silva, P., & Vieira Silva, R. de S. (2023). Las capacidades dinámicas de las tecnologías limpias y la ecoinnovación en el uso de políticas públicas fiscales verdes. *Revista de Derecho y Desarrollo Sostenible*, 11 (1), e 0248. <https://doi.org/10.37497/sdgs.v11i1.248>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1995). *Gobernanza en la región*. <https://www.cepal.org/es/temas/gobernanza-mundial>
- Ortún, V. (1995). Public management: concepts and methods. *Asturian Journal of Economics*, 4., 179-93.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997). *La gouvernance en faveur du développement humain durable*, documento de política general, en <http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Govfre.htm>
- Reyes-Ruiz, L. & Carmona Alvarado, F. A. (2020). La investigación documental para la comprensión ontológica del objeto de estudio. <https://bonga.unisimon.edu.co/bitstream/handle/20.500.12442/6630/La%20investigaci%C3%B3n%20documental%20para%20la%20comprensi%C3%B3n%20ontol%C3%B3gica%20del%20objeto%20de%20estudio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ricoeur, P. (1969). *Teoría de la interpretación. Discurso y excedente de sentido*. Siglo XXI Editores de C.V.
- Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe. <https://www.redalyc.org/pdf/706/70629509009.pdf>
- World Bank (1992) *Governance and development*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/604951468739447676/governance-and-development>
- Sánchez, I. M. (2007). The new public management: evolution and trends. *Budget and Public Expenditure*, 47, 37-64.
- Subirats, J. (2009). *Gobernanza y educación. Revista Educación y vida urbana, 20 años de ciudades educadoras*. Asociación internacional de Ciudades Educadoras.
- Strauss A, y Corbin J. (2012). *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>
- Schwandt, T. R. (2000). Three epistemological stances for qualitative inquiry, en SANDÍN ESTEBAN, Ma. Paz, 2003, *Investigación cualitativa en educación. Fundamentos y tradiciones*, India: McGraw-Hill/Interamericana de España, p. 123.
- Taylor S.J. y Bodgan R. (1998). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Editorial PAIDOS.
- Vegas H. (2015). *Gestión pública local, gobernanza y participación: una visión a partir del discurso de los actores sociales en Venezuela*. Tesis Doctoral. <http://mriuc.bc.uc.edu.ve/bitstream/handle/123456789/2119/hvegas.pdf?sequence=1>

- Vegas Meléndez, H., (2017). Políticas públicas y gobernanza: Articulación para una gestión pública local autónoma. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 16 (48), 155-172. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30554026008>
- Victoria, Ma, Victoria, Ma. y Victoria, Ma (2018). Gobernabilidad y gobernanza del agua como bien común de la naturaleza. *Revista de Derecho y Desarrollo Sostenible*, 6 (1), 1–20. <https://doi.org/10.37497/sdgs.v6i1.87>.
- Villacreses-Palma y Bermeo-Valencia (2023). Aportes de la gobernanza local en el diseño de políticas públicas con visión de desarrollo sostenible orientadas a los grupos prioritarios. Carta de aceptación.