

**Políticas públicas desde una concepción de desarrollo sostenible
en la gestión pública local. Caso de estudio: GAD Cantonal de
Portoviejo**

**Public policies from a conception of sustainable development
in local public management. Case study: GAD Cantonal de
Portoviejo**

Marcelo Andrés Cadena-Vélez¹
Universidad Pontificia Católica Del Ecuador - Ecuador
mcadena7282@pucesm.edu.ec

Yandry Felipe Mantuano-Zambrano²
Universidad Pontificia Católica Del Ecuador - Ecuador
ymantuano@pucesm.edu.ec

doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2535

V9-N4 (jul-ago) 2024, pp 383-397 | Recibido: 29 de abril del 2024 - Aceptado: 09 de mayo del 2024 (2 ronda rev.)

1 ORCID: <http://orcid.org/0009-0003-4588-1884>
2 ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0470-553X>

Cómo citar este artículo en norma APA:

Cadena-Vélez, M., Mantuano-Zambrano, Y., (2024). Políticas públicas desde una concepción de desarrollo sostenible en la gestión pública local. Caso de estudio: GAD Cantonal de Portoviejo. 593 Digital Publisher CEIT, 9(4), 383-397, <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2535>

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

La investigación tiene como propósito interpretar la percepción de los actores sociales sobre una política pública local conceptualizada desde el desarrollo sostenible; teniendo a su vez, como directrices: 1.- Identificar los postulados sobre las políticas públicas locales desde la concepción del gobierno local; y 2.- Revisar las posturas sobre desarrollo sostenible desde una visión local. La metodología aplicada parte del paradigma fenomenológico – interpretativo, con enfoque cualitativo, naturalista, documental y no exploratoria, como referencia de estrategia de análisis se parte de la propuesta de la Teoría Fundamentada (Strauss y Cobin), apoyada en el método hermenéutico; como unidad de observación se encuentra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo (provincia de Manabí). Entre los hallazgos se puede encontrar, posterior al proceso de categorización y de codificación selectiva se obtiene el llamado triángulo de la política pública para el desarrollo sostenible, el cual se presenta en este trabajo de investigación como una idea de buena praxis dentro de la gestión pública local.

Palabras claves: desarrollo sostenible, gestión pública, gobernanza participativa

ABSTRACT

The purpose of the research is to interpret the perception of social actors about a local public policy conceptualized from sustainable development; having in turn, as guidelines: 1.- Identify the postulates on local public policies from the conception of local government; and 2.- Review the positions on sustainable development from a local perspective. The applied methodology is based on the phenomenological -interpretative paradigm, with a qualitative, naturalistic, documentary and non-exploratory approach, as a reference of analysis strategy it is based on the proposal of the Grounded Theory (Strauss and Cobin), supported by the hermeneutic method; as an observation unit is the Decentralized Municipal Autonomous Government of Portoviejo (province of Manabi). Among the findings can be found, after the process of categorization and selective coding, the so-called triangle of public policy for sustainable development is obtained, which is presented in this research work as an idea of good practice within local public management.

Keywords: sustainable development, public management, participatory governance

Introducción

Existe una infinidad de definiciones y acepciones en lo referente a las políticas públicas, y en la que la mayoría coincide es que la misma representa un instrumento de intervención gubernamental, sustentada en la tipología del Estado y sistema político. No es intención de este trabajo revisar ambos componentes (tipología y sistema), siendo el único interés comprender la concepción de la política pública desde una visión de desarrollo sostenible, focalizada en la gestión pública local. De manera simple, una política pública, representa, según Dye (1995) “todo aquello que el gobierno decide hacer o no hacer” (p. 4), a lo que Mascareño (2003) sostiene que es un “instrumento del Estado para guiar su acción” (p. 6); ambas definiciones, colocan como interventor al gobierno quien representa al Estado.

En consideración a lo anterior, se entiende que la política pública nace de lo establecido en el marco constitucional de cada Estado. Allí se enmarcan las prioridades que tiene el mismo Estado para dar respuesta a las principales vertientes en materia de economía, salud, educación, política internacional, derechos humanos, entre otras; y, en la que, a su vez, se pueden considerar orientaciones en materia de desarrollo nacional y local, siendo esto último expresado en los correspondientes planes de desarrollo que se elaboran y ejecutan con el objetivo primario de dar alcance a lo establecido en la propia constitución. Se entiende con lo anterior, que las políticas públicas buscan dar respuestas a los problemas de la sociedad, y dónde la mayoría de estos problemas son producto de la misma mala praxis de la política pública, acrecentando, en ocasiones la propia problemática.

En palabras de Macias-Guerrero y Vegas-Meléndez (2023) “un momento crucial en la formulación de políticas públicas es el de la definición del problema. Los problemas no están dados objetivamente, sino que son definidos mediante la combinación de procedimientos técnicos, ideológicos y políticos” (p. 2), a lo que agrega Noronha et al (2023), “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” (p. 9), esto hace que la formulación de una política pública se encuentre basada en temas de relevancia para la sociedad, cuya sinopsis problemática sea observada desde un alcance macro.

Partiendo de lo anterior, se hace oportuno revelar la importancia que tiene el diseñar políticas públicas con sentido de desarrollo sostenible. Es decir, procurar que cada política tenga un aporte a lo establecido en la Agenda 2030 (propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD); ahora bien, no es tarea de este trabajo sostener una revisión sobre una vertiente en particular (ya mencionadas anteriormente); por el contrario, pretende contextualizar -de manera global- las temáticas abordadas desde una perspectiva de la gestión pública local. Sin dudas, esta unidad del poder político es lo más cercano al ciudadano, en términos de entender con mayor precisión la problemática y los anhelos de desarrollo del mismo colectivo local.

Para entender, de manera breve y concisa el tema la localidad, se consulta a Borja y Castells (1997), quienes indican que:

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)

Manteniendo el discurso de la localidad, en la ya mencionada Agenda 2030 (PNUD), uno de sus objetivos (ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles) declara lo concerniente a desarrollo sostenible, señalando 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)

Este objetivo es muy claro: Crear políticas públicas para el desarrollo con la participación de los ciudadanos. Esto hace que la política este pensada en términos de una gobernanza institucional, en la que el uso de los recursos ambientales disponibles sea administrado de la manera más discreta, y con sentido de responsabilidad colectiva. Sin embargo, no se observan políticas públicas enmarcadas en esta premisa, lo cual hace difícil aportar al cumplimiento de este objetivo 11, establecido en la agenda 2030, en una forma mucho más eficaz. En el caso particular de esta investigación, la cual está delimitada al cantón Portoviejo, capital de la provincia de Manabí, sus políticas públicas locales se encuentran un poco aisladas al concepto del objetivo 11: Construir urbes inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles para todas las personas.

Este eje orientador (ODS 11) se ubica con la intención de enfrentar tres (3) grandes desafíos: 1. Abordar las desigualdades más arraigadas con un claro enfoque en la desigualdad de género, 2. Acción climática a nivel local, y 3. Impulsar el financiamiento público y privado a disposición de las ciudades; en la página web del PNUD se lee en relación a este ODS que:

Para alcanzar el ODS 11, los esfuerzos deben centrarse en aumentar la capacidad de planificación urbana, mejorar la accesibilidad del transporte público y avanzar en los sistemas de gestión de residuos. Un desarrollo urbano bien planificado puede generar prosperidad sostenible y hacer frente a las profundas desigualdades que la COVID-19 y otras crisis han puesto de manifiesto. (<https://www.undp.org/es>)

Acá es donde se observan las debilidades que tienen los gobiernos locales para una contribución mucho más eficiente y en consonancia con los ejes orientadores de este ODS. Todo hace pensar que las directrices están dadas para ser una localidad pensada en el desarrollo sostenible, y así enfrentar los desafíos expuestos. Sin embargo, tal como se dejó entrever, está algo comprometido el poder hacerlo en los términos planteados. En el caso del Ecuador, los gobiernos locales tienen la denominación de Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, los cuales se encuentran normados por lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador (COOTAD, 2010), siendo los propios GADs Municipales definidos en dicho código como "...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".

Ahora bien, esto hace que la investigación obtenga un nivel de importancia relevante, lo cual permite mostrar los constructos teóricos más relevantes sobre las políticas públicas locales desde una concepción de desarrollo sostenible; así como también, conocer las posturas de expertos sobre la temática desde la visión local. Esto hace que el propósito de la investigación sea el debatir sobre las bifurcaciones que se han venido gestando a lo largo de los últimos 40 años sobre el tema de las políticas públicas y su resonancia en el desarrollo sostenible.

Esto ha hecho que los investigadores se planteen la siguiente interrogante: ¿Cuál es la percepción de la gestión pública local sobre una política pública conceptualizada desde el desarrollo sostenible? Para dar respuesta a esta interrogante, se proponen los siguientes ejes conductores; como propósito estratégico de los investigadores: Interpretar la percepción de los actores sociales sobre una política pública local conceptualizada desde el desarrollo sostenible; en cuanto a las directrices: 1.- Identificar los postulados sobre las políticas públicas locales

desde la concepción del gobierno local; y 2.- Revisar las posturas sobre desarrollo sostenible desde una visión local.

Constructo teórico

Esta sección permite mostrar los teóricos que dan sustento a la narrativa de los investigadores sobre las temáticas abordadas.

Una política pública para el desarrollo sostenible

Sin la intención de profundizar, en este trabajo, se muestran destacados autores sobre su visión en relación a la política pública, sus significados y radio de influencia. Veamos:

Desde las perspectivas de Oszlak y O'Donnell (1982), las políticas públicas son:

Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil (subrayado nuestro). De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. (p. 81)

Siendo los mismos Oszlak y O'Donnell (1982), quienes agregan posteriormente:

... no constituye un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición..., predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. (p. 385)

Por su parte, Roth (2008), señala que una política pública “existe siempre y cuando el Estado a través de sus instituciones, asume parcial o totalmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios por medio de una serie de procesos de cambio” (p.

32), a su vez, se agrega lo indicado por Salazar-Vargas (2009), en la que este manifiesta que toda política pública involucra tres subsistemas: el político, el administrativo y el social. El político, es fundamentalmente en este ámbito donde se toman las decisiones. El social es el subsistema donde se cristalizan problemas, demandas y necesidades de la sociedad, susceptibles a ser considerados por el subsistema político como problemas públicos (p. 43). Ambos planteamientos, refuerzan la idea de la política pública sobre el aspecto social.

Otro aporte significativo es el de Mballan (2019), quien manifiesta lo siguiente:

Se trata de alguna manera, de concebir las políticas públicas como una estructura diferenciada (totalidad), con identidad propia (autonomía). Esto significa que las políticas públicas dejan de ser sólo la culminación de un proceso de toma de decisiones, sino que, responden a un tipo de estructura en funcionamiento como resultado de una acción conjugada de varios actores. Esta estructura o sistema está compuesta por elementos interrelacionados que actúan y retroactúan en el interior del sistema en un flujo dinámico, transformándolo por los intercambios con el medio (entorno del sistema). (p. 29)

Interesante la postura de Lara-Mendoza y Miranda-Pichucho (2022), quienes indican que “desde luego hay que entender a la política pública como instrumento de mejora de calidad de vida para el ciudadano, y de desarrollo para la localidad. Ellas son la contraparte de las necesidades colectivas” (p. 171); a lo que se unen Macías-Guerrero y Vegas-Meléndez (2023), cuando al reflexionar indican que “las políticas públicas dan cuenta de la mayor o menor intensidad con que los gobiernos y su gerencia aplican los recursos a su disposición con el propósito de influir sobre la evolución de los acontecimientos del orden social”. (p. 2)

Localidades sostenibles. Una oportunidad de gestión pública eficiente

La localidad representa el espacio en la que el ciudadano resuelve su cotidianidad.

En ella, puede encontrar un espacio para su desarrollo integral, siempre y cuando la gestión de gobierno identifique no solo la necesidad del individuo, sino que encuentre la proyección necesaria para dar calidad de vida a quienes les sirve como institución primaria del poder. En este sentido, Lefebvre (1975) induce la importancia que significa “construir, decidir y crear ciudad”, y en esto los propios ciudadanos tienen la responsabilidad de asumir tal compromiso.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2005), sostiene que la localidad:

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)

En la Declaración de Estocolmo (1972), se comienza a dar protagonismos a las localidades y su creciente rol sobre el desarrollo sostenible cuando en unos de sus 27 principios, específicamente en el principio 10: Acceso a la Información, Participación y Justicia (AIPJ), se destaca lo siguiente:

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)

Siendo la Secretaria de Patrimonio Común, perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU 2012), la que da una definición mucho más precisa sobre el papel de la localidad y su desarrollo sostenible, indicando:

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)

Un concepto sobre desarrollo sostenible, es el que da Loorbach (2007), quien lo destaca como:

(...) 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 a sus propios intereses. (p. 80)

En cuanto a las oportunidades que se tienen como localidad para un desarrollo sostenible, se hace necesario el acompañamiento de políticas públicas que emanan de la propia

gestión pública local. En este sentido, se hace oportuno que la gestión pública tenga claro sus compromisos y funciones al respecto. A lo que Ortún (1995), indica:

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)

Según Morales-Pérez (2006), las funciones de la gestión local (gobiernos locales), están enmarcadas en 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)

Por su parte, Sánchez (2007), manifiesta 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)

También da su aporte el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2020) cuando señala en su Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, 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)

Una mirada desde el Ecuador

El Estado Ecuatoriano, plantea en su Constitución Nacional (2008), específicamente en su Art. 283, que:

...es deber del Estado formular políticas públicas efectivas que garanticen el acceso al agua, alimentación, salud, educación, hábitat, vivienda y trabajo digno a través de la consolidación de un sistema económico, social y solidario que reconoce al ser humano como sujeto y fin del desarrollo en armonía con la naturaleza.

Por otro lado, y siguiendo a la Constitución Nacional (2008), en ella se establece que es mediante el Plan Nacional de Desarrollo (PND) como se logran alcanzar los objetivos y metas de la nación, y en la que, a su vez, se contribuye con los Objetivos del Milenio (ODS), establecidos en la Agenda 2030, siendo está planteada como una política pública de estado, y que es mediante el mismo PND como se contribuye a su alcance.

Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2024-2025, plantea una vinculación directa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especificado en su apartado *Alienación a la Agenda 2030*; ahora bien, desde la temática abordada en esta investigación, en sus objetivos estratégicos 1, 3 y 7:

Mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral, promoviendo el acceso equitativo a salud, vivienda y bienestar social (Eje social)

Garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de

justicia respetando los derechos humanos (Eje social)

Precautelar el uso responsable de los recursos naturales con un entorno

ambientalmente sostenible (Eje infraestructura, energía y ambiente)

En el mismo PND 2024-2025, se señala que “El desarrollo urbano sostenible es una prioridad y tiene como propósito asegurar el acceso a las oportunidades económicas y a la resiliencia territorial, a través de la construcción de entornos urbanos sostenibles”. (p. 51)

Desde esta perspectiva del Plan Nacional de Desarrollo 2024-2025 se da un protagonismo a la ciudadanía y su participación activa al proceso de desarrollo sostenible, cuando en dicho plan se enmarca que “el desarrollo sostenible y significativo se construye sobre la base de la participación activa y la voz de todos los sectores de la sociedad”. (p. 16)

Metodología

La investigación parte de un diseño metodológico desde una perspectiva del paradigma fenomenológico-interpretativo, siendo este definido por Rodríguez *et al* (1996) de la siguiente forma:

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)

Desde lo interpretativo, Kuhn (2005) señala que este representa “Un conjunto de principios o normas investigativas que condicionan la actitud científica de una época” (p. 127); el componente interpretativo permite hacer uso de la hermenéutica en la investigación, lo cual para Ruedas *et al* (2012), el uso de este método:

Es un proceso de interrelación mutua, por lo que no importa tanto la generalización de sus conclusiones, sino la peculiaridad del fenómeno estudiado de tal modo que se dan, entre los elementos constituyentes, relaciones dependientes, dialógicas y participativas, donde el investigador se sumerge en la realidad para captarla y comprenderla.

Además, al establecerse este diseño metodológico, la investigación se enfoca desde lo cualitativo, según Mejía (2003) en el proceso de la investigación cualitativa, “el investigador requiere adoptar un pensamiento orientado más hacia el descubrimiento que hacía la comprobación”. (p. 18). A lo que Álvarez-Gayou (2003), sostiene 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)

Por otro lado, se hace conveniente mencionar lo expresado por Vegas-Meléndez (2013), cuando considera que la investigación cualitativa es una adecuada metodología cuando se estudia al sector público. A decir:

La investigación cualitativa aplicada al ámbito de lo público permite que los principales sujetos o colectivos de estudios se manifiesten de la manera más pura y simple, especialmente cuando se trata la temática de la gestión pública local, además de la reflexión y la experiencia vivida por parte del investigador en la búsqueda de los datos y del ambiente que rodea a los mismos; dado que se busca entender el fenómeno y no medir las variables presentes, lo que conlleva a que la búsqueda del conocimiento se plantee

desde un esquema inductivo (de lo particular a lo general). (Vegas-Meléndez, 2013, p. 82)

A todas estas, se hace oportuno referencial a Gadamer (1998), quien indica que la “subjetividad” que trae consigo la investigación cualitativa, es minimizada por el método hermenéutico, cuando este permite desarrollar un proceso que facilita el “describir, comprender en términos de observación. El conocimiento empírico tiende a responder la pregunta: ¿Cómo? ¿Cómo es lo real, cómo es el hecho..., para llegar a comprender describiendo?”. (p. 43). Desde allí, lo planteado por Gadamer (1998), Vegas-Meléndez (2015) agrega 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)

A partir de lo anterior, se da la oportunidad de entender la investigación como un proceso epistemológico, siendo esta apreciación aclarada por Damiani (2009), cuando señala que:

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)

Dentro del diseño de la investigación, se encuentra que esta es de tipo documental y bibliográfica, siendo esta su principal fuente de información, en la que se ha desarrollado un

proceso de saturación teórica puesta en marcha desde el diseño de un mapeo teórico, dicha saturación, para Glaser y Strauss (1967), “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); además de experimental una acción de comparación constante, la cual es una de las fases de la llamada Teoría Fundamentada (TF) y es utilizada en este trabajo investigativo para poder identificar las categorías teóricas que permitirán ampliar el discurso de los investigadores y establecer una idea de buena praxis dentro de la administración pública.

Por otro lado, la investigación es no experimental, esto debido a que no existe, por parte de los investigadores, manipulación alguna de las variables estudiadas. De igual forma, la investigación cuenta con otro instrumento de recolección de información, siendo esta la observación directa, siendo esta, según “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)

Para referenciar un poco más sobre el aporte de la Teoría Fundamentada, y más cuando se considera una de sus fases -comparación constante- se revisa su fundamento desde la perspectiva de uno de sus proponentes teóricos, como lo es Glaser (1967), definiéndose de la siguiente manera:

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)

Una caracterización sobre esta Teoría Fundamentada es la que dan Glaser y Strauss (1967), en la que refieren:

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. (p. 34)

Tal como se adelantó, la investigación es de tipo documental-bibliográfica, siendo este el eje orientador para la indagación teórica desde los anales de la propia teoría, hasta el reconocimiento de las bifurcaciones que se dan producto de los escenarios propios en la que cada sociedad se desenvuelve; esto se ha desarrollado a partir de los ejes temáticos de la investigación (políticas públicas, desarrollo sostenible y gestión pública local); determinando un muestreo teórico de manera previa.

Para lo cual, este nuestro teórico es el proceso de “recolección de datos para la generación de códigos, por el que el analista recoge conjuntamente, la teoría y analiza sus datos y decide qué datos recoger en adelante y dónde encontrarlos, para desarrollar su teoría que emerge de los mismos”. (Glaser y Strauss, 1967, p. 88)

La investigación documental, para Guerrero-Dávila (2015):

...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)

A lo que Barraza (2018), agrega:

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)

El proceso revisión bibliográfica, según Matos-Ayala (2020):

...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),

Y desde la visión de Reyes-Ruiz y Carmona-Alvarado (2020) la investigación documental puede “Asimismo puede formar parte del estado del arte con el que se inician los referentes teóricos de una investigación”. (p. 95). Cabe resaltar que la investigación considera oportuna el esquema propuesto por Máxima-Uriarte (2020) sobre cómo desarrollar 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)

Y en cuanto al análisis de la información recogida, se recurre a la de contenido cualitativo, siendo para Arbeláez y Onrubia (2014):

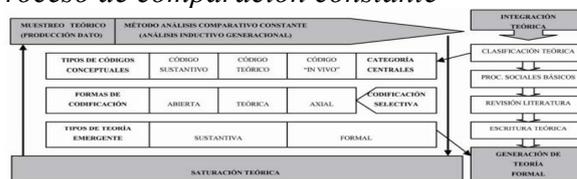
Consiste en la observación de los datos y la interpretación o análisis de los mismos. *Strictu sensu*, la interpretación se reduce a la búsqueda de sentidos y significados latentes y soterrados en el discurso formal del usuario; es decir, además del sentido literal y directo de cualquier expresión lingüística, 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)

Ahora bien, luego de entender lo que significa una investigación documental y los pasos para la identificación de elementos que son significativos desde cada propuesta teórica, se procede al proceso de análisis y de comparación de datos, para lo cual Glaser y Strauss (1967) indican que:

La Teoría Fundamentada tiene como procedimiento fundamental para el análisis de los datos el método comparativo constante por medio del cual el investigador codifica y analiza los datos de manera simultánea para el desarrollo progresivo de ideas teóricas que tengan una estrecha correspondencia con los datos, mediante la puesta en escena de cuatro etapas: La comparación de incidentes aplicables a cada categoría, la integración de las categorías y sus propiedades, la delimitación de la teoría y la escritura de la teoría (p. 128)

Se puede observar la siguiente imagen, la cual permite una representación gráfica del procedimiento:

Figura 1
Proceso de comparación constante



Fuente: Elaboración a partir de la Teoría Fundamentada (2024)

Hallazgos desde lo sustantivo

Luego del proceso de comparación constante, se da la codificación selectiva, con la cual se busca poder dar con una categoría central, la cual, para efectos de esta investigación se establece como una idea de buena praxis para la gestión pública local. En relación a esta codificación selectiva, Strauss y Corbin (2012), indica que esta:

...es un proceso en el cual todas las categorías emergentes se integran dentro de un esquema conceptual, en torno a una categoría central o nuclear. La categoría central tiene un importante poder analítico, dado que permite reunir las categorías para formar un todo explicativo al tiempo que permite informar acerca de la variación entre las categorías. (p. 81)

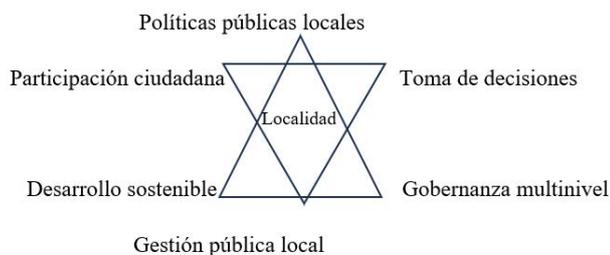
Cabe destacar, que, en este proceso, se hace necesario considerar lo señalado por Ricoeur (1969), al afirmar que “si todo discurso se actualiza como acontecimiento, todo discurso es comprendido como sentido” (p. 26), lo cual es oportuna esta reflexión dado el proceso de interpretación que posteriormente se desarrolla. Siendo el mismo Ricoeur (1969) dueño de la siguiente expresión “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). A lo que Goffman (1955) mencionó en algún

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

Con la intención de dar un sentido a la propuesta que surge desde la codificación selectiva, los investigadores revisan la propuesta de Vegas-Meléndez (2015) en el contexto de su tesis doctoral, en la que desarrolla un *doblo triángulo de la gestión pública local*, en la que pretende reforzar la interpretación a que dio lugar el categorizar las variables que van surgiendo del análisis discursivo de los principales proponentes de los temas abordados.

Figura 2

Triángulo de la política pública para el desarrollo sostenible



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

La codificación selectiva (abierta, teórica y axial), previa a la identificación de la categoría central, sostiene como variables inamovibles las siguientes: políticas públicas locales, participación ciudadana, toma de decisiones, desarrollo sostenible, gobernanza multinivel y la gestión pública local; esto significa que, en el proceso de construcción de un discurso sustantivo y formal, las variables coinciden entre sí, dando paso a una sola categoría central. Así, el descubrimiento de la categoría central se considera como el primer paso de esta fase (Strauss y Corbin, 2012, p. 97)

Este *triángulo de la política pública para el desarrollo sostenible* representa la propuesta de la investigación como una buena praxis para la gestión pública local, en especial para los GAD cantonal Portoviejo, con lo cual puede fortalecer su estructura organizativa al

considerar los aspectos del triángulo como parte de su modelo de gestión. Aunque la normativa y las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo 2024-2025 en relación al ODS: Ciudades y comunidades sostenibles, se hace conveniente la configuración de una gobernanza multinivel que permita abarcar de manera ordenada y sistemática todas las áreas concernientes no sólo a este importante objetivo, sino que también contribuya con el resto de los ODS, y sin dudas, una gobernanza multinivel (Metagobernanza, como también se le conoce) vendrá a respaldar la gestión municipal, generando un valor público.

Reflexiones finales

La investigación culmina su recorrido con unas breves reflexiones, estas se encuentran sustentadas al aprendizaje que da el conocer nuevas posturas y que las mismas se dan según el contexto, el actor social con poder de influir y con la capacidad de exponer criterios propios que contribuyen con la temática abordada.

La línea de investigación del Programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí: Gobernanza institucional, ha sido el norte de este trabajo. Su alcance, se entiende como un aporte no sólo a la propia línea de investigación, sino que se contribuye con la ciencia y la academia, además con el entorno en la cual se deben los investigadores.

La investigación a través de su metodología abre nuevos desafíos, siendo estos propuestos como tareas pendientes para otras investigaciones de igual contenido, permitiendo este trabajo ser un aporte como antecedente de investigación, además de poder ser el punto de partida de muchas otras ideas investigativas. Por otro lado, los constructos teóricos que se hacen presente, permiten abrir una discusión académica con la cual se pueden dilucidar aspectos como el desarrollo sostenible y la necesaria incorporación de la ciudadanía en su modelaje en la gestión pública local, y en la que se puede también visualizar la necesaria incorporación de un modelo de gobernanza multinivel, la cual contribuye aún más con la transparencia, la

rendición de cuentas, y la posibilidad de llegar a acuerdos entre influyentes.

Se da por concluida la investigación.

Referencias bibliográficas

- 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>
- 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>
- Barraza, C. (2018). *Manual para la Presentación de Referencias Bibliográficas de Documentos Impresos y Electrónicos*. http://www.utemvirtual.cl/manual_referencias.pdf
- 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_arttext&pid=S0250-71611998007300008
- 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
- 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>
- Secretaría de Patrimonio Común (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.
- Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy*, Ed. Prentice Hall.
- 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>.
- Kuhn, T.S. (2005). *El camino desde la estructura*. Ed. Paidós. <https://mendive.upr.edu.cu/index.php/MendiveUPR/article/view/353/351>
- Lara-Mendoza, R. ., & Miranda-Pichucho, F. (2022). Aportes de la gobernanza urbana para la implementación de políticas públicas en materia de vialidad local. *593 Digital Publisher CEIT*, 7(5-2), 167-182. <https://doi.org/10.33386/593dp.2022.5-2.1498>
- 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
- Macías-Guerrero, CP y Meléndez, HJV (2023). Políticas Públicas Sociales Desde la Propuesta de una Gobernanza Institucional. Una Visión Reflexiva Desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados. *Revista de Derecho y Desarrollo Sostenible*, 11 (11), e1448. <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i11.1448>
- Máxima Uriarte, J. (2020). Investigación documental. Características. Obtenido de <https://www.caracteristicas.co/investigacion-documental/>
- Mascareño, A. (2003). Teoría de sistemas de América Latina. Conceptos fundamentales para la descripción de un orden social concéntrico. *Persona y Sociedad* 17(2): 9-26.
- Matos-Ayala, A. (2020). Investigación Bibliográfica: Definición, Tipos, Técnicas. <https://www.lifeder.com/investigacion-bibliografica/>
- Morales-Pérez, M., (2006). El desarrollo local sostenible. *Economía y Desarrollo*, 140 (2), 60-71. <https://www.redalyc.org/pdf/4255/425541310004.pdf>
- Mballa, L. V (2015). Public Policies as a Government Challenge to Fight against
- Noronha, MES de., Martins, JBN, Iamamoto, 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>
- Ortún, V. (1995). Public management: concepts and methods. *Asturian Journal of Economics*, 4., 179-93.
- Oszlak, O y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2024-2025). SENPLADES. Gobierno del Ecuador. <https://www.planificacion.gob.ec/el-plan-de-desarrollo-para-el-nuevo-ecuador-2024-2025-un-plan-construido-con-los-ciudadanos/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2024). Agenda 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.undp.org/es>
- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005). 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/>
- Reyes-Ruiz, L. y 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>
- Roth D. (2014), Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ed. Aurora.
- Ruedas, M. J; Ríos, M. M.; y Nieves, F. (2012). Epistemología de la investigación

- cualitativa. Educere, Artículos arbitrados, ISSN: 1316-4919, Año 13, No. 46, julio-agosto-septiembre, 2009, p. 629. Extraído [el 7 de junio de 2012]. www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/31247/1/articulo7.pdf
- Sánchez, I. M. (2007). The new public management: evolution and trends. . Budget and Public Expenditure, 47, 37-64.
- Salazar-Vargas, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. Revista Opera, núm. 9. Universidad Externado de Colombia, pp. 23-51
- 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>
- 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. (2013). Investigación cualitativa para el abordaje de la gestión pública local. Revista Observatorio Laboral Revista Venezolana, Vol. 6, N° 11. <http://servicio.bc.uc.edu.ve/faces/revista/lainet/lainetv6n11/art04.pdf>