

**Aportes de la Participación Ciudadana en la Formulación de Políticas desde los Principios de la Gobernanza Institucional**

**Contributions of Citizen Participation in Policy Formulation from the Principles of Institutional Governance**

**Francisca Monserrate Cusme -Cedeño<sup>1</sup>**  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí  
fcusme7023@pucesm.edu.ec

**Juan Carlos Parra-Fonseca<sup>2</sup>**  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí  
jparra@pucesm.edu.ec

**[doi.org/10.33386/593dp.2023.3-1.1914](https://doi.org/10.33386/593dp.2023.3-1.1914)**

V8-N3-1 (jun) 2023, pp. 264-278 | Recibido: 7 de abril de 2023 - Aceptado: 2 de mayo de 2023 (2 ronda rev.)  
Edición Especial

---

1 Nacida en la ciudad de Calceta, cantón Bolívar de la provincia de Manabí el 09 de marzo de 1991, Ingeniera Civil de profesión desde el 2014, incursionando laboralmente en el sector privado; teniendo participación directa en la construcción de proyectos estratégicos de empresas públicas creadas por el estado ecuatoriano como Petroamazonas EP y Petroecuador EP; desde el 2020 hasta la actualidad servidora pública en el Gobierno provincial de Manabí desempeñando funciones en el área de Fiscalización de proyectos de infraestructura pública  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-0273-7820>

2 Economista, con formación y experiencia en planificación, políticas públicas, desarrollo económico y financiero en instituciones y empresas públicas, organismos internacionales, organismos no gubernamentales y empresas del sector privado. Docente de programas de postgrado en asignaturas relativas a la gestión pública.  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-1743-3979>

### Cómo citar este artículo en norma APA:

Cusme -Cedeño, F., & Parra-Fonseca, J., (2023). Aportes de la Participación Ciudadana en la Formulación de Políticas desde los Principios de la Gobernanza Institucional. 593 Digital Publisher CEIT, 8(3-1), 264-278 <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.3-1.1914>

Descargar para Mendeley y Zotero

## RESUMEN

La investigación tiene como propósito estratégico el contextualizar los aportes de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas desde los principios de la gobernanza institucional; como directrices específicas: Identificar las posturas teóricas sobre participación ciudadana que contribuyen con la formulación de políticas públicas; y, reflexionar sobre los principios de la gobernanza institucional que viabilizan la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas. Su diseño metodológico es de perspectiva fenomenológica-interpretativa, con un enfoque cualitativo y de dimensión inductiva-constructivista; la estrategia de recolección de información ha sido la revisión documental, la observación participante y la entrevista en profundidad; y la de análisis mediante el uso de la técnica propuesta por la Teoría Fundamentada desde los pasos de la comparación constante; su nivel de profundidad es de tipo descriptiva. El ejercicio de interpretación del discurso está soportado bajo el método hermenéutico, lo cual contribuyó en entender y comprender con mayor precisión la narrativa expresada por los entrevistados en la conversación sostenida con los investigadores (entrevista en profundidad), teniendo como hallazgo una propuesta de buena praxis Políticas públicas desde el consenso de la gobernanza institucional.

**Palabras clave:** participación ciudadana, gobernanza institucional, política pública.

## ABSTRACT

The strategic purpose of the research is to contextualize the contributions of citizen participation in the formulation of public policies from the principles of institutional governance; As specific guidelines: Identify theoretical positions on citizen participation that contribute to the formulation of public policies; and, reflect on the principles of institutional governance that enable citizen participation in the design of public policies. Its methodological design is phenomenological-interpretative perspective, with a qualitative approach and inductive-constructivist dimension; The information collection strategy has been documentary review, participant observation and in-depth interviews; and analysis through the use of the technique proposed by Grounded Theory from the steps of constant comparison; Its level of depth is descriptive. The exercise of discourse interpretation is supported under the hermeneutic method, which contributed to understanding and understanding more accurately the narrative expressed by the interviewees in the conversation held with the researchers (in-depth interview), having as a finding a proposal of good practice public policies from the consensus of institutional governance.

**Key words:** citizen participation; institutional governance; public policy.

## Introducción

La participación ciudadana siempre ha sido un tema algo complejo de abordar, aunque en ocasiones se percibió como una forma natural en la que la sociedad tenía un mecanismo viable para expresar sus inquietudes, y que las mismas, al darse en espacios para el debate, se convertían automáticamente en políticas públicas. Sin embargo, tal situación no fue del todo real, dado que muchas de las situaciones expresadas no fueron canalizadas de la manera más adecuada al no contarse con un instrumento que consolida las necesidades y demandas ciudadanas, y que le diera una vertiente de política pública bajo un esquema de consenso.

Se podría indicar que la participación ciudadana, tal como se señaló, es un mecanismo. Pero, al parecer poco efectivo. Esto porque la participación genuina ha perdido peso en la conciencia ciudadana, en la que dicha participación sólo está pautada para los reclamos y exigencias (y con mucha razón) cuando los servicios no funcionan, son deficientes, o simplemente porque no se cuenta con ellos. Y sin dudas, está más focalizada en resultados inmediatos, y no en aspectos que contribuyan a que se solucionen de manera integral.

Lo anterior, es un indicativo de que la estrategia de acercamiento de los hacedores de políticas públicas (el Estado y sus instituciones públicas) con la ciudadanía, ha sido incorrecta o mal establecida, por lo tanto, no hay respuestas integrales a los problemas sociales, principalmente. Una política pública pasa por reconocer su utilidad, así como identificar el contexto de su aplicabilidad, además de incorporar a los afectados en su estructura de diseño (formulación) y ejecución, así como de su posterior evaluación. Ante semejante situación, se ha pensado de manera mucho más práctica y estratégica, en configurar espacios de gobernanza institucional.

La gobernanza en sí misma es un proceso que busca incorporar actores relevantes dentro de cada proceso de acercamiento entre la institucionalidad y el ciudadano, en la que dichos

actores sean los verdaderos protagonistas, en la que las propuestas de solución están focalizadas en resolver los problemas desde el origen, y no mediante políticas públicas “rescatadas del pasado” o de “salidas inmediatas”, lo cual hace que, en muchas ocasiones, se empeore la situación.

La asociación de la gobernanza con las políticas públicas, y está a su vez con la participación ciudadana, ha permitido que, por ejemplo, organismos multilaterales consideren firmemente en la conveniente “simbiosis”, entre estas tres vertientes, en la que se obtiene un beneficio mutuo y de vital desarrollo.

En un primer caso, se tiene la postura del Banco Mundial (1992), el cual en su informe “Gobernanza y Desarrollo (1992)”, establece un método para lograr la llamada “buena gobernanza” dada en tres bases: un “Estado pequeño” a través de la desregulación; “incentivar el mercado” a través de la privatización y la liberalización y; “participación” a través de la descentralización y de las ONGs. Siguiendo con el mismo Banco Mundial (2022), este en su página web sobre la gobernanza, la señala “como el proceso mediante el cual los grupos estatales y no estatales interactúan para diseñar y aplicar políticas, trabajando en el marco de un conjunto de reglas formales e informales que son moldeadas por el poder”. (p. 21)

Lo expresado por el Banco Mundial (2022) resalta la preeminencia de la incorporación de grupos de interés ajenos a la gestión gubernamental, lo cual hace ver la importancia de abrir espacios para los ciudadanos en el diseño de políticas públicas.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022), indica que los procesos de gobernanza son “como sistemas de gobierno capaces, receptivos, inclusivos y transparentes; abre una vía oportuna para comprender mejor la compleja relación entre el desarrollo socioeconómico, la construcción democrática y el fortalecimiento del Estado de Derecho, procesos profundamente interrelacionados” (p. 12). Tal como se observa,

el PNUD (2022), la asocia a lo humanista e inclusivo, desde la perspectiva del desarrollo social.

En el caso de la participación ciudadana, es importante que todo gobierno, procure dar apertura a la participación e involucramiento del ciudadano en la formulación de políticas y gobernanza, lo cual no sólo contribuye en el fortalecimiento de las libertades civiles, sino también en la promoción de nuevos liderazgos basados en la construcción de una sociedad más inclusiva y focalizada en el desarrollo de su propio espacio y entorno.

Partiendo de lo anterior, se hace imprescindible que todo gobierno, a través de sus instituciones públicas, incluya a los ciudadanos en debates públicos, proporcionen *input* (insumos) para que los propios ciudadanos interactúen con su entorno social, contribuyendo así con un esquema más innovador, efectivo y receptivo. En otras palabras, todo gobierno y sus instituciones, debe procurar incorporar a los ciudadanos en los temas de interés colectivo, creando mecanismos apropiados para sus aportes, y que, sin dudas, pueden contribuir a una gobernanza más efectiva, innovadora, comprometida y que de respuestas a las necesidades de la sociedad.

Desde la política pública focalizada, es mucho lo que la gobernanza puede aportar. Sin embargo, mayormente las políticas públicas son impuestas de arriba hacia abajo, y que sólo se busca su aprobación en asambleas ciudadanas, ya articuladas para dicha aprobación. Las políticas públicas focalizadas son el producto de un primer consenso entre actores, las mismas permiten *limpiar* un poco el camino que parte del origen, dando como producto un *output* más consensuado y estratégicamente bien debatido.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en su Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) indica que “La participación ciudadana en la gestión pública implica un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los

mecanismos tradicionales de representación política” (p. 12). Esta referencia del CLD sobre la participación ciudadana es un claro merecimiento sobre su rol en la formulación de políticas públicas.

A todas estas, la presente investigación se hace la siguiente interrogante, ¿Cuáles son los aportes de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas partiendo de la gobernanza institucional?; con el objeto principal de dar respuesta a esta pregunta, los investigadores se sustentaron en el siguiente propósito investigativo: Contextualizar los aportes de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas desde los principios de la gobernanza institucional; este propósito tiene como directrices específicas: Identificar las posturas teóricas sobre participación ciudadana que contribuyen con la formulación de políticas públicas; y, reflexionar sobre los principios de la gobernanza institucional que viabilizan la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas.

### Posturas Teóricas

Desde esta sección se pretende identificar las posturas sobre la participación ciudadana, así como su incidencia en la formulación de políticas públicas en la que se complementa con los principios propuesto por la gobernanza, siendo esta última, desde la visión institucional.

#### *Participación ciudadana para la gobernanza*

Tal como se ha dejado entrever anteriormente, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es de suma importancia para que las políticas públicas puedan tener el efecto deseado desde las aspiraciones propias de la sociedad. Para ello, existen diversas posturas sobre la participación de los ciudadanos en la agenda pública.

Según Schlozman y Brady (1995) la participación es aquella actividad que “tiene el propósito o el efecto de influenciar la acción de gobierno y aclaran, ya sea directamente afectando

el proceso de elaboración e implementación de una política pública o indirectamente influenciando la selección de la gente que hace esas políticas”. (p. 38)

Para Verba (2017): “la participación es un mecanismo para la representación, un medio por el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades del público y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades”. (p. 11)

También está lo expuesto por Barnes y Kaaseen (1979) quienes indican que “toda actividad voluntaria realizada por ciudadanos individuales tendentes a influir, directa o indirectamente, en las elecciones políticas en varios niveles del sistema político” (p42); ambos le dan una connotación política, en una clara vinculación (inseparable) con este. Por su parte Nelsson (1979), quien hace una sectorización de la participación, señala que es la “acción desarrollada por ciudadanos privados dirigida a influir en las acciones o en la composición de los gobiernos nacionales o locales” (p.9) dejando entrever una participación que sólo permite adjudicarse la dirección de los gobiernos. Seligson y Booth (1978) delimitan la participación al concluir que es un “comportamiento que influye o pretende influir en la distribución de los bienes públicos” (p.6). Otra postura interesante es la de Giner (1999) quien dice que “cuando hay participación, hay autonomía. Hay que fomentar reivindicaciones locales, de los barrios, de colectivos, las demandas que hacen, las reacciones...esto es reactivo, al igual que fomentar las actividades proactivas de defensa, aunque tengan algunos costos” (p.48-49), la perspectiva de Giner (1999), es para dejar en claro que siempre existen los encuentros y desencuentros entre la ciudadanía y la gestión de gobierno.

Para Cunill (1991), experta en este tema, contempla una idea sobre la participación ciudadana en la administración pública, bajo dos elementos:

De una parte, en una estrategia que busca que lo público no se agote en lo estatal, la

participación ciudadana puede ser asumida como un medio de fortalecimiento de la sociedad civil, implicando incluso la transferencia a ésta de funciones o decisiones que habían permanecido tradicionalmente en manos del Estado o de la Administración Pública. La participación ciudadana así entendida es que ella pasa por un esfuerzo de redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado que, a diferencia del sentido usual que el discurso neoliberal le asigna al proceso de privatización, tiene como finalidad lograr una redistribución del poder a favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio. (p. 38)

Por su parte, Ziccardi (1998), aporta dos ideas conceptuales que dan una caracterización muy particular sobre lo que significa la participación ciudadana, indicando que “a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales)” (p. 32); tal como se puede inferir, se destaca la relevancia que tiene el ciudadano como ser preocupado por los asuntos de la agenda pública, en la que su participación es de corresponsabilidad del cuidado de los intereses que le son utilidad personal y de tipo colectivo, representando a ambos.

Agregando la misma Ziccardi (2000) en una investigación posterior que la participación ciudadana “es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática puesto que, a diferencia de otras formas de participación – social, política y comunitaria, a las cuales no reemplaza–, se refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios”. (p. 47). Aquí, la autora da razones sobre la trascendencia que tiene la participación ciudadana en la configuración de espacios para la gobernabilidad y la democracia, lo cual respeta las reglas de la convivencia y de los acuerdos necesarios para la toma de decisiones acertadas.

También se encuentra Holguín (2013), quien señala que la participación ciudadana hace referencia:

A una serie de procesos mediante los cuales los ciudadanos de forma individual o colectiva participan en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos o privados que afecten las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales que rodean sus contextos de vida; de este modo, busca aportar a los procesos de desarrollo del ser humano y de las colectividades en las que éste interactúa. (p. 184)

A la definición anterior, se puede agregar lo expresado por Velásquez y González (2003), quienes señalan que a la participación:

Como un proceso resultado de una acción intencionada de un conjunto de actores colectivos o individuales, que, en función de sus intereses políticos, de clase, género, generación, cultura, etc., y sus posiciones de poder, intervienen directamente o por medio de sus representantes, en la vida colectiva para mantener o cambiar los sistemas de organización social y política vigentes en la sociedad. (p. 35)

Otro que se suma a las definiciones es Prieto (2009), quien, desde una figura más institucional, sostiene que la participación “es una forma de institucionalización de las relaciones políticas que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y el control de las políticas públicas”. (p. 17); en este caso, la participación ciudadana se asume como un proceso de la inserción de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, haciéndola parte del esquema de intervención a través de una política pública.

#### *Políticas públicas desde la participación ciudadana*

Las políticas públicas tienen diferentes acepciones dependiendo de la óptica de diversos autores, y en el contexto en que la definen.

Por ejemplo, Roth (2008) considera 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)

Según Salazar (2009), 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). La idea de Salazar (2009) en cuanto a lo social, cabe interpretarlo con lo expuesto por Roth (2008) cuando menciona las necesidades de la ciudadanía.

Por su parte, Natalia Chacón (ex alcaldesa del municipio Lobatera, Estado Táchira, Venezuela, 2015), señala que “en las asambleas públicas el pueblo expone sus reclamos y uno debe saber entender que no es algo personal sino la expresión de un dolor de la comunidad por los asuntos de carácter público. Recibir estos reclamos de manera inteligente ha sido una forma de alimentarse. Una cosa que también nos ha servido es el ser incluyente”. (p. 94)

Opinión importante la dada por la socióloga Mercedes Pulido de Briceño (+), quien resalta la importancia de la gerencia participativa entre los posibles usuarios, los niveles medios de diseño y ejecución, la identificación de los voceros formales e informales involucrados hacen de la gerencia pública un instrumento dinámico dispuesto a construir respuestas que generen en los usuarios la apropiación y defensa de los beneficios. Este punto es tal vez el más difícil de lograr por la carencia de la cultura “asociativa” colectiva.

Todo lo anterior, permite identificar aspectos importantes como los mecanismos, procesos y hasta la gerencia, en el ámbito público, para garantizar una correcta asociación entre la participación ciudadana, las políticas públicas y la incorporación de espacios de gobernanza.

En la República del Ecuador, la constitución nacional trata el tema de las políticas públicas

en su 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).

### *Gobernanza*

La tercera vertiente temática de la investigación, gobernanza, viene a representar la cohesión, tolerancia, empatía, aceptación del otro, pluralidad y responsabilidad para compartir y cooperar en la gestión del proyecto de sociedad colectivamente formulado.

Autores como Howlett y Rayner (2007), señalan que:

La información, la organización, la autoridad o legislación y las cuestiones económicas, esto se conocen como mix de política. Es así que, la gobernanza en este marco se presenta como el medio en donde se buscan las mejores combinaciones de instrumentos con el fin de mejorar la eficacia de una política pública.

Los nuevos arreglos de gobernanza combinan, ajustan y crean interacciones entre varios instrumentos de política que pueden existir o pueden ser nuevos, coordinando y haciendo que entren en interacción múltiples agencias y actores. Interacción que da como resultado la apreciación de problemas y soluciones aparentemente no relacionados. (p. 282)

A lo que Peters y Pierre (2005) agregan “la gobernanza supone una «nueva manera de pensar sobre las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad”. (p. 37)

Otro señalamiento interesante es el de Castro (2011), quien subraya el protagonismo de la gobernanza en los procesos de participación ciudadana, considerando:

En lugar de una gestión basada en el Estado, en las comunidades o en el mercado, la gobernanza participativa se basa en alianzas entre actores claves para establecer objetivos

y para diseñar e implementar iniciativas. La gobernanza participativa oscila entre los modelos de cogestión, en que el Estado y las comunidades locales desarrollan un plan sostenible para los territorios tradicionales. (p. 344)

A su vez, Mayntz (2001) manifiesta que la “gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privados”. (p. 23)

El destacado investigador, Kooiman (2003), expone un concepto de gobernanza, muy particular:

Un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema de gobernar... [que se compone de] interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado. (p. 61).

Ahora bien, desde la postura de Jessop (1998) la gobernanza “pretende dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, complejidad social, descentramiento de la política y pérdida del carácter “autosuficiente” del Estado”. (p. 52)

Otra que dar aporte significativo sobre la gobernanza es Zurbriggen (2011) quien dice que está:

Se describe como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones. Existen, pues, tres modos de regulación en una sociedad: jerárquico (por la autoridad), económico (por el mercado) y heterárquico (por redes autoorganizadas y asociaciones). Estos tres mecanismos coexisten siempre, pero en configuraciones variables. No obstante, lo que caracteriza a la sociedad actual es

la extensión actual del mecanismo heterárquico, en detrimento de los otros dos, conduciendo, a su modo de ver, a una verdadera ruptura histórica en la forma de gobernar a la sociedad. (p. 49)

El enfoque Latinoamericano que da Aguilar (2015) sobre la gobernanza ayuda al propio contexto ecuatoriano, al acogerse “al conjunto de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías por cuyo medio, el gobierno y la sociedad encaran los asuntos públicos de los que depende el logro de su orden social preferido y constitucionalmente establecido”. (p. 18)

Dentro de esta misma postura, Vegas (2015), comenta que la gobernanza es “una estrategia de acercamiento que permite incorporar diversos actores sociales e instituciones gubernamentales o no, en la construcción de modelos autóctonos que permiten visualizar lo local desde la base social, partiendo del consenso/acuerdo”. (p. 322)

Lo planteado por Vegas (2015) es un indicativo de la preponderancia estratégica que tiene el impulsar una agenda pública aprobada por los actores que hacen vida en el entorno de la gestión pública vinculada a las alianzas para el desarrollo desde lo local.

Cuando se trata el tema de la gobernanza, es difícil no incluir las posturas de, quien la asocia con la toma de decisiones, Chhotray (2010), quien manifiesta:

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

en el mundo de la gobernanza nadie se encuentra a cargo. (p. 3-4)

En resumen, la gobernanza implica visión institucional y alianzas estratégicas que implican el “ajuste” de los procesos generados y humanos en la toma de decisiones y entorno antropológico y cultural que sustenta los objetivos en el proceso de visionar la ciudad, debido a que las políticas públicas focalizadas nacen precisamente del diagnóstico sistemático de las comunidades, este proceso de consulta y rendición de cuenta a la comunidad es lo que permite el efectivo resultado.

### ***Gobernanza en el Ecuador***

La Constitución de la República del Ecuador (2018) promueve una estructura de gobernanza institucional, en la que se invita al diseño de políticas públicas locales desde el principio de la participación ciudadana y de la focalización de las necesidades para el éxito de la propia política pública. Dicha estructura se encuentra en su Título IV: Participación y organización del poder. Allí, se expresan los niveles del poder constituido que deben de dar viabilidad a los fines supremos del estado, sus políticas públicas y la garantía de una democracia directa que incorpore al ciudadano en los asuntos públicos que le conciernen.

La creación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador (COOTAD, 2010), ha permitido ser el instrumento normativo establecido para dar viabilidad a la democracia directa promulgada en la Constitución Nacional (2008). En su Título III del mismo COOTAD (2010), el artículo 28 hace referencia a los denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) de la siguiente manera:

El mencionado artículo 28 del COOTAD (2010), deja claro la estructura de gobernanza establecida para la formulación de políticas públicas desde un ofrecimiento de descentralización profunda, en la que los actores sociales establecen compromisos para que la

agenda pública se desarrolle según lo pautado desde todos los niveles del poder establecido.

### Recorrido Metodológico

La investigación se presenta desde una perspectiva fenomenológica-interpretativa. Entendiendo que, desde lo fenomenológico, se busca comprender el fenómeno social desde la propia realidad en que se dan los acontecimientos. Entender la conducta humana, es lo que define las situaciones desde el momento en que la gente expresa y acciona. A partir de este momento, la fenomenología busca comprender, mediante instrumentos de recolección de información cualitativa, como la observación participante, la entrevista, los grupos focales y la etnografía, entre otros, como es el comportamiento natural de los actores y que piensan de él mismo espacio natural en el cual se encuentran.

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

Según Barbour (2013), la investigación cualitativa:

Es aquella investigación que recaba información no cuantificable, basada en las observaciones de las conductas para su posterior interpretación. Su propósito es la descripción de las cualidades de hecho o fenómeno. Las investigaciones cualitativas se interesan por acceder a las experiencias, interacciones y documentos en su contexto natural. (p. 23)

Ambas posturas sobre la investigación cualitativa muestran la ruta de su accionar, basadas en la comprensión e interpretación de los escenarios donde se desarrolla la actuación del fenómeno en estudio.

#### *Nivel de profundidad investigativa*

La investigación es de nivel descriptivo, a lo que Ramos-Galarza (2020) comentan que sobre su intencionalidad: “ya se conocen las características del fenómeno y lo que se busca, es exponer su presencia en un determinado grupo humano” (p. 2). Según Rojas (2013), en el nivel descriptivo “Su objetivo central es obtener un panorama más preciso de la magnitud del problema, jerarquizar los problemas, derivar elementos de juicio para estructurar estrategias operativas y señalar los lineamientos para la prueba de las hipótesis”. (p. 49)

#### *Técnicas de recolección de información*

Entre las principales técnicas de recolección de información existentes, los investigadores han asumido la observación directa, y la entrevista semiestructurada.

En cuanto a la observación directa, Valles (1997) indica:

A diferencia del experimentador, del “observador” se espera que no manipule el contexto natural donde tiene lugar la acción que se investiga. A diferencia del encuestador o del documentalista, el “observador” no puede contentarse sólo con la información indirecta del entrevistado o de los documentos”. (p. 142)

Las técnicas de recolección de investigación utilizadas han sido la observación participante, a lo que Rodríguez, Gil y García (1996), señalan “es un método interactivo de recogida de información que requiere de la implicación del observador en los acontecimientos observados, ya que permite obtener percepciones de la realidad estudiada, que difícilmente podríamos lograr sin implicarnos de una manera afectiva”. (p. 207)

Además, el uso de la denominada entrevista semiestructurada, en la que la misma ha permitido recabar, de primera fuente, información relevante sobre los temas tratados. Taylor y Bogdan (1986) manifiestan que una entrevista representa: “reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros dirigidos a la comprensión de las

perspectivas que tienen los informantes de sus experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras”. (p. 101)

Este trabajo de investigación utilizó la entrevista en profundidad (semiestructurada), a lo que Ibáñez (2016), comenta: “está inserta en el campo de la historia oral cuya producción de discurso es generado a través de un proceso comunicativo dentro de un marco social de la situación de la entrevista”. (p.110)

Marc y Picard (2016), al respecto, agregan que una entrevista en profundidad:

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

La investigación se soportó en lo expresado por distinguidos catedráticos, quienes han desarrollados en el área de la administración pública avances significativos sobre la incorporación de la gobernanza en las estructuras que dan soporte a la propia gestión pública, y como se interrelaciona con la participación ciudadana y las políticas públicas.

Los señalamientos de los entrevistados se encuentran presente en la matriz axial original, sin embargo, se muestra una matriz resumen (Tabla 1) con el objeto de evidenciar parte del trabajo desarrollado en la entrevista.

**Tabla 1**  
*Categorías y descriptores emergentes de la Entrevista en Profundidad*

Entrevistado	Códigos en vivo	Categorías	Descriptores
Entrevistado 1	- Gerencia participativa	- Integración del nuevo ciudadano	<b>Políticas públicas desde el consenso de la gobernanza institucional</b>
	- Nuevos constructos de ciudadanía		
Entrevistado 2	-Gestión visible y abierta	- Identificación de Influentes con poder decisivo	- Políticas desde una visión local
	-Participación desde lo disruptivo		
	- Políticas públicas desde la transdisciplinario		
	- Gobernanza participativa		
	-Políticas públicas de gobernanza institucional		

**Fuente:** A partir de entrevistas en profundidad

*Estrategia de análisis – Hallazgos*

La estrategia de análisis de análisis utilizada por la investigación ha sido la llamada Teoría Fundamentada, sobre todo, la propuesta por Strauss y Corbin (2012), dichos autores, Strauss y Corbin (2012), señalan que “una codificación axial es el proceso de relacionar las categorías a sus subcategorías, denominado “axial” porque la codificación ocurre alrededor del eje de una categoría, y enlaza las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones”. (p. 27)

Cabe destacar que la teoría fundamentada (TF), tiene diversas formas de visualizarse, para Glaser (1992):

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)

Por otro lado, se agrega lo comentado por Glaser & Strauss (1967), quienes señalan lo siguiente:

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)

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

A lo que señala la Tabla 1, (hallazgos que emergieron en la investigación), se encuentran formulados los descriptores. La investigación a su vez, se soportó en la perspectiva interpretativa, en la que se puso de manifiesto el método hermenéutico, a lo que Gadamer (2001) sostiene sobre la necesidad de entender, comprender e interpretar el discurso de los postulados desde su origen; ahora bien, el mismo Gadamer (1998) dice: “A fin de tener una ordenación conceptual dentro de lo expuesto por los informantes es necesario establecer un recorrido para la comprensión, interpretación y aplicación de lo manifestado”. (p. 18)

La propuesta de buena praxis de la investigación se extrae desde su principal descriptor: *Políticas públicas desde el consenso*

*de la gobernanza institucional.* Este descriptor pretende señalar la importancia que tiene el hecho de que toda política pública, para su éxito, debe partir de un consenso de las bases de la sociedad, en la que la ciudadanía asume un compromiso de corresponsabilidad de gestión institucional para que sus necesidades y propuestas sean procesadas de la manera más acorde.

La agenda pública juega un rol importante en la vida del ciudadano, por ello, su elaboración debe ser compartida con los principales actores de la sociedad; difundida y debatida en los escenarios para dar paso a una gobernanza institucional.

Según Vegas-Meléndez (2022), la gobernanza institucional permite:

Mayor participación ciudadana en el contexto de las políticas públicas focalizadas

Fortalece la descentralización administrativa y la desconcentración operativa, esto gracias a que las políticas públicas locales son debatidas y aprobadas en las instancias subnacionales

Contribuye al llamado gobierno abierto; esto gracias a la apertura de los espacios digitales, y de interconexión con la ciudadanía, fortaleciendo la parte del gobierno cercano

Garantiza que los grupos de interés se muestren como poseedores de propuestas propias a las particularidades que tiene la sociedad hoy día

Facilita el equilibrio de poder en la toma de decisiones, mostrándose como equilibrada

Promueve la gestión visible, competitiva y con sentido de identidad. (p. 55)

Agregando el mismo Vegas-Meléndez (2022), que la gobernanza posibilita la:

La participación ciudadana en espacios deliberativos pensados en redes de asociación o colaboración

El desarrollo de procesos que generan valor público

Dar visibilidad a una gestión con sentido de oportunidad para el desarrollo (p. 56)

### Reflexiones Finales

La investigación no presenta conclusiones, por el hecho mismo de ser de enfoque cualitativo; únicamente se dan reflexiones desde la interpretación de los investigadores, gracias a la triangulación de lo expresados por los entrevistados, las teorías consultadas y las ideas que surgen en el recorrido de la metodología aplicada.

Se da cumplimiento a la línea de investigación establecida por el Programa de maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí: Gobernanza; en la que se busca un diálogo de apertura para la construcción de debates y compromisos alrededor de la gobernanza institucional.

La matriz de categorías y descriptores emergentes producto de la entrevista en profundidad permite mostrar el emerger de las categorías: Integración del nuevo ciudadano, identificación de Influyentes con poder decisorio, y políticas desde una visión local; las mismas, permiten fortalecer la propuesta: **Políticas públicas desde el consenso de la gobernanza institucional**, la cual se orienta en la necesaria convocatoria de un proceso de gobernanza que contribuya en un mejor alcance de la participación ciudadana desde la focalización de los problemas, identificando sus orígenes.

Los investigadores esperan que las instituciones de la administración pública ecuatoriana puedan asumir este documento como un instrumento reflexivo para la mejora de su relación con el ciudadano y sus perspectivas de sociedad.

Desde este espacio investigativo, se da por concluida la investigación.

### Referencias bibliográficas

- Abero, L., Berardi, L., Capocasale, A., García, S., & Rojas, R. (2015). *Investigación Educativa*. Abriendo puertas al conocimiento. CLACSO
- Aguilar V., L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. [https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar\\_villanueva\\_gobernanza\\_y\\_gestionTC.pdf](https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf)
- Banco Mundial (2022). La Práctica Global de Gobernanza. Informe anual. <https://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview>
- Barbour, R. (2013). Los grupos de discusión en investigación cualitativa. Madrid: Ediciones Morata.
- Barnes, S & Kaase, M. (1979) Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies, [https://books.google.com.cu/books/about/Political\\_Action.html?id=7A2FAAAAMAAJ&utm\\_source=gb-gplus-share](https://books.google.com.cu/books/about/Political_Action.html?id=7A2FAAAAMAAJ&utm_source=gb-gplus-share)Political
- Bogdan R C. y S.K. Biklen (1982). Qualitative research for education. Allyn and Bacon.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, nº 2/Diciembre, 11-27.
- Cátala, J.P. (2019). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*. En línea: <https://journals.openedition.org/polis/12661>
- Castro-Buitrago E. (2011). Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental. *Revista opinión Jurídica*. <https://www.redalyc.org/pdf/945/94522288003.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD, 2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Documentos del CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/>

- Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf  
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador COOTAD (2010). Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010. Estado: Vigente En línea: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf)
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Decreto Legislativo 0 Registro Oficial 449 de 20-oct-2008 Última modificación: 13-jul-2011 Estado: Vigente. En línea: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008). Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo. Publicaciones de la CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21395/S2008000\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21395/S2008000_es.pdf)
- Chotray, Vasudha and Gerry Stoker (2010). *Governance Theory and Practice*. Palgrave MacMillan. Cap. 1.
- Cunill, N. (1991), Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Gadamer, H-G (2000). *El Método Hermenéutico*. <https://www.redalyc.org/pdf/998/99815918009.pdf><http://www.scielo.org.co/pdf/esupb/v29n62/0120-1263-esupb-29-62-17.pdf>
- Giner, S. (1999). La ciudad: ámbito de las virtudes republicanas. Instalación de la Cátedra Rectoral Alexis de Tocqueville. Clase Magistral.
- Glaser, B. (1992). *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.
- Haus, M.; Heinelt, H. y Stewart, M. (Eds.) (2005): *Urban governance and democracy*. Londres. Routledge.
- Holguín, C. (2013). La participación social y ciudadana en las políticas públicas: apuntes para su reflexión. En A. Roth, (Ed), *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos* (pp. 73-205). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Howlett, M. (2009). “Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design.” *Policy Sciences*, vol. 42, n° 1: 73-89.
- Ibáñez, J. (2016). *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica*. Ed. Siglo XXI.
- Jessop, B. (1997): «The entrepreneurial city: re-imaging localities, redesigning economic governance, ¿or restructuring capital?» en *Transforming Cities* (Jewson, N., MacGregor, S., Eds.). Londres. Routledge.
- Jouve, B. (2005): *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona. Fund. Cales Pi Sunyer
- Katayama-Omura., R. (2014). *Introducción a la Investigación Cualitativa: Fundamentos, métodos, estrategias y técnicas*. Ed. Universidad INCA Garcilaso de la Vega. <http://repositorio.uigv.edu.pe/handle/20.500.11818/559>
- Kornblit, A. (2007). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales: Modelos y procedimientos de análisis*. Ed. Biblos.
- Kooiman (1993). Modelo de gobernanza interactiva. *Revista Territorios y regionalismos*. En línea: <http://revistasacademicas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/1360>
- Leftwich, A. (2005). *Politics in Command: Development Studies and the Rediscovery of Social Science*. En línea: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002)
- Mayntz, R. (2005): «Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza» en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*

- (Cerrillo i Martínez, A., ed.). Madrid. INAP.
- March, J. & Olsen J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47256/1/S2100371\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47256/1/S2100371_es.pdf)
- Marc y Picard (2015). *Interacción Social. Cultura, instituciones y comunicación*. Ed. Paidós.
- Mejía N. J (2007). Sobre la investigación cualitativa: nuevos conceptos y campos de desarrollo. Unidad de Postgrado de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Moulaert, F; Rodríguez, A. y Swyngedouw, E. (eds.) (2003): *The Globalized city. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford. Oxford University Press
- Nelson, J. (1979). *Access to Power: Politics and the Urban Poor in Developing Nations*, <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691605883/access-to-power>
- Peters, gG y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). INAP.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2021). *Plan de Creación de Oportunidades*. Gobierno del Ecuador. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-de-creacion-de-oportunidades-2021-2025-de-ecuador>
- Prieto, P. (2009). *Rumbo a Itaca: la participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI*. XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La participación de los ciudadanos en la gestión pública”. Caracas: CLAD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022). *Gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe* (2022). <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/gobernanza-democracia-y-desarrollo-en-america-latina-y-el-caribe>
- Ramos-Galarza, C. (2020). Los alcances de una investigación. *Revista CienciAmérica* (2020) Vol. 9 (3). ISSN 1390-9592 ISSN-L 1390-681X. <http://dx.doi.org/10.33210/ca.v9i3.33>
- Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Ediciones Aljibe.
- Rodríguez, A.; Moulaert, F. y Swyngedouw, E. (2011). *Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa*. *Ciudad y Territorio*. 409-424.
- Rojas, R. (2013). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México, D.F.: Plaza y Valdés.
- Roth D. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ed. Aurora.
- Salazar Vargas, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*, núm. 9. Universidad Externado de Colombia, pp. 23-51
- SEDESOL (2019). *La vialidad urbana*. [http://cdam.unsis.edu.mx/files/Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial/Otras%20disposiciones/Vialidad\\_Cap\\_1.pdf](http://cdam.unsis.edu.mx/files/Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial/Otras%20disposiciones/Vialidad_Cap_1.pdf)
- Seligson y Booth (1978). *Political Participation in Latin America*. Vol. 1 y Vol. 2. <https://www.jstor.org/stable/2502963?seq=1>
- Strauss A, y Corbin J. (2022). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Ed. Universidad de Antioquia. En línea: <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>
- Schlozman y Brady (1995). Más allá del SES: un modelo de recursos de participación política. En línea: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/beyond-ses-a-resource-model-of-political-participation/CE74BA78807755F0A09E589D631EB03E>

- Valles, M., (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Edit. L SINTESIS, S.A; ISBN: 84-7738-449-5.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación Ciudadana en la Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Vegas-Meléndez H., y Solorzano Calero M. (2022). Nuevos enfoques en la gestión pública para una gobernanza institucional inteligente. *Revistas 593 Publisher*. Sep 30, 2022. [https://www.593dp.com/index.php/593\\_Digital\\_Publisher/article/view/1448](https://www.593dp.com/index.php/593_Digital_Publisher/article/view/1448)
- Vegas-Meléndez H. (2017). Políticas públicas y gobernanza: Articulación para una gestión pública local autónoma. *Revista Polis*. <https://journals.openedition.org/polis/12661>
- Vegas-Meléndez 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>
- Verba, S. & Nie, N. (2017). *Participation in America, Political democracy, and Social Equality*. <https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=9K5fdvfmGREC&oi=fnd&pg=PR11&dq=Participation+in+America,+Political+democracy+and+Social+Equality.&ots=EXRHGgFd5S&sig=-s8g5cfdKhPCmHdLrH8AwO3M4yI#v=onepage&q=Participation%20in%20America%2C%20Political%20democracy%20and%20Social%20Equality.&f=false>
- Zurbriggen C. (2004). Redes, actores e instituciones. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*. Pp. 167–188. <https://www.redalyc.org/pdf/280/28016298003.pdf>