

**Aportes de la gobernanza urbana para la implementación
de políticas públicas en materia de vialidad local**

**Contributions of urban governance to the
implementation of public policies on local roads**

Richard Patricio Lara-Mendoza¹
Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Manabí -
Ecuador
rlara4202@pucesm.edu.ec

Freddy Ramón Miranda-Pichucho²
Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Manabí -
Ecuador
fmiranda@pucesm.edu.ec

doi.org/10.33386/593dp.2022.5-2.1498

V7-N5-2 (sep) 2022, pp. 167-182 | Recibido: 08 de septiembre de 2022 - Aceptado: 20 de septiembre de 2022 (2 ronda rev.)
Edición especial

1 Ingeniero Civil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0757-857X>

2 Doctorando en Ciencias Organizacionales. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Manabí
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3831-1723>

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

Esta investigación tuvo como propósito interpretar las propuestas de la gobernanza urbana orientadas a la formulación de políticas públicas en materia de vialidad local, tiene un enfoque cualitativo e inductivo, para lo cual se estableció una estrategia de revisión documental en la que posteriormente se procedió a dar una triangulación entre las teorías revisadas, los criterios propios de los investigadores, así como lo narrado por los informantes claves en las entrevistas semiestructuradas realizadas; a su vez, la investigación se ubicó en un nivel de profundidad de tipo descriptiva, lo que permitió ir descubriendo las virtudes y componentes del caso de estudio, así como el origen de los conceptos y sus significados dentro de los contextos en las cuales se dio su génesis; se da un de manera sustantiva por parte de los entrevistados afianzando el conocimiento en materia de gobernanza urbana y sus estrategias de abordaje en políticas públicas para la vialidad local, en la que la ciudadanía posee un rol trascendental en la cimentación de una gobernanza urbana institucionalizada. La estrategia de análisis se dio desde la propuesta desarrollada por la Teoría Fundamentada; por otro lado, la oportunidad de contar con un discurso por parte de los entrevistados interpretado desde la hermenéutica, lo que coadyuva en el proceso de entender, comprender e interpretar la narrativa de los expertos entrevistados; como hallazgo surgen dos descriptores los cuales se proporcionan como buenas praxis para una gestión de gobierno local: 1.- Política pública local colaborativa y, 2.- Gobernanza urbana integrada.

Palabras clave: Gobernanza urbana; política pública; vialidad local

ABSTRACT

The purpose of this research was to identify the proposals of urban governance aimed at the formulation of public policies on local roads, has a qualitative and inductive approach, for which a documentary review strategy was established in which a triangulation between the theories reviewed was subsequently carried out. the researchers' own criteria, as well as what was narrated by the key informants in the semi-structured interviews carried out; in turn, the research was located in a depth of descriptive type, which allowed to discover the virtues and components of the case study, as well as the origin of the concepts and their meanings within the contexts in which their genesis occurred; a substantive is given by the interviewees strengthening the knowledge in the field of urban governance and its strategies of approach in public policies for local roads, in which citizens have a transcendental role in the foundation of an institutionalized urban governance. The analysis strategy was given from the proposal developed by the Grounded Theory; on the other hand, the opportunity to have a discourse by the interviewees interpreted from the hermeneutics, which contributes to the process of understanding and interpreting the narrative of the interviewed experts; as a finding two descriptors arise which are provided as good practices for a management of local government: 1.- Local public policy collaborative and, 2.- Integrated urban governance.

Palabras clave: Urban governance, public policy, local roads

Introducción

La gobernanza representa un nuevo actor dentro del contexto de la gestión pública, más aún dentro del proceso de elaboración de políticas públicas que buscan el bienestar colectivo, partiendo de una postura de consenso. Lógicamente, la participación de los ciudadanos juega un rol importante, no solo en el diseño de la política pública, sino también en la estructura que dará forma a la gobernanza, entendiéndose ésta como la forma en que los actores sociales llegan a acuerdos para establecer líneas estratégicas de desarrollo que beneficie al colectivo, cuidando sus propios intereses.

La gobernanza puede ser interpretada de muchas maneras y formas, y como siempre desde el contexto en el que se estudie o practique. Entre los elementos que la caracterizan es la adopción de una perspectiva más colaborativa y consensuada con respecto a otras propuestas más centralizadas en torno a la toma de decisiones.

En este sentido, en cuanto a las decisiones, es donde la gobernanza permite tomar decisiones en ambientes complejos y de acelerados cambios, esto dado la multipluralidad de actores y *stakeholders* que convergen en un mismo entorno, cuyas aspiraciones son únicas y legítimas, en la que reclaman la atención desde sus propios intereses; por ello, la gobernanza es un espacio que da oportunidad de incorporar a los actores que deben de estar, con capacidad y autoridad para tomar decisiones; y por supuesto, pensando en el desarrollo integral del colectivo.

Este colectivo está muchas veces disperso dentro de la localidad, y más aún entre sus necesidades. Estas necesidades como bien se ha intentado dejar en claro, han de ser subsanadas mediante políticas públicas que den soluciones integrales, sin embargo, ha costado un poco resolver esta situación de integridad de las soluciones en atención a los diversos esquemas que se deben superar, tales como la territorialidad de la propia política pública. Ahora bien, y manteniendo la idea originaria, se hace necesario revisar la importancia de una gobernanza urbana y sus ventajas dentro del contexto de las decisiones públicas, siendo esto adelantado en la revisión teórica de esta investigación.

Lógicamente esta gobernanza urbana está referida a la ciudad. En este marco, la ciudad y sus avatares se han ido acentuando con la llegada de la propia gobernanza como propuesta de intervención pública para su propia transformación. Por ello, el concepto de ciudad hay que tenerlo muy en cuenta, sobre todo cuando se plantea un nuevo esquema de acercamiento entre la ciudadanía y la gestión gubernamental, en especial si se da desde los gobiernos locales.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la ciudad “es la entidad en el seno de la cual se desarrollan todas las actividades humanas, convergen todos los actores de la sociedad, y están en disputa constante intereses divergentes que compiten por los recursos escasos que allí se encuentran” (p. 12); acá se observa en la definición se destaca el *convergen todos los actores*, para lo cual se hace necesario que las políticas públicas se diseñen con la participación sustantiva de la sociedad.

Por otro lado, en el caso de las políticas públicas -específicamente en las de vialidad local- es importante considerar algunos elementos relacionados con la misma condición de vialidad, y por supuesto luego asociarla a la política pública local.

Sin dudas, un inapropiado esquema o mantenimiento de la vialidad es el resultado de una congestión innecesaria en la vialidad. En diferentes ciudades, es muy usual observar la falta de demarcación de los carriles de circulación, improvisaciones cambios en su cantidad, frecuente establecimiento de paradas de colectivos o buses casi justo en espacios de una disminución en el ancho de la calle o vía de tránsito, así como de otras carencias que obstaculizan la fluidez de la circulación. Sumado a eso, el mal estado del asfalto con innumerables baches, haciendo reducir la capacidad de movilidad, lo que genera mayor congestión. En Latinoamérica, y el Ecuador no es la excepción, muchas de sus principales ciudades padecen las vicisitudes que generan las lluvias sobre su vialidad, limitando igualmente la movilidad.

En el caso de la vialidad como concepto o definición, es necesario entender que inicialmente se debe partir por un sistema vial. Según definición de SEDESOL (2019) “El sistema vial es el principal soporte de los flujos generados por las actividades urbanas y es también el principal estructurador de las ciudades, determinando la localización de las actividades urbanas y sus limitaciones de expansión” (p. 12); además de interesante identificar sus tipos: Subsistema vial primario, vías de acceso controlado, arterias; Subsistema secundario: calles colectoras, calles locales. Es importante dejar muy en claro que no es intención de esta investigación desglosar esta clasificación, reflexionar sobre utilidad, y tampoco sobre sus condiciones para la instrumentación. Sólo se busca encontrar los aportes que genera la gobernanza urbana para la implementación de políticas públicas en materia de vialidad local.

Dentro del esquema de la presente investigación, se encuentra el interés de los investigadores de mostrar la importancia de la gobernanza urbana y su conexión con las políticas públicas en materia de vialidad local; para lo cual se estableció una estrategia metodológica que conllevó al desarrollo de una investigación cualitativa, basada en lo fenomenológico-interpretativo, para ello, se estableció el siguiente propósito investigativo: Interpretar las propuestas de la gobernanza urbana orientadas a la formulación de políticas públicas en materia de vialidad local, la cual busca responder la interrogante planteada al inicio de la investigación: ¿Cuáles son los aportes que genera la gobernanza urbana para la implementación de políticas públicas en materia de vialidad local?

En base a las ideas expresadas, puede ser el momento apropiado para revisar los conceptos de gobernanza urbana y su ascendencia en las políticas públicas en materia de vialidad local, posibilitando asimilar sus características y tratar de reorientar su incorporación en la agenda pública con participación ciudadana. Es parte de la intención de este trabajo.

Espacio para las teorías

Gobernanza

Las definiciones que surgen de la gobernanza, sobre todo las expresadas por catedráticos, buscan un reacomodo de su definición en la que se evita ideologizarla, y se impulsa hacia una nueva estructura que busca relaciones armoniosas entre los distintos actores sociales, y con poder de decisión, para encontrar soluciones consensuadas y en alianzas sostenibles en temas de la agenda pública. En este sentido, Blanco y Gomá (2006) se delinean por una especie de categorización del concepto desde tres propuestas: “el reconocimiento, la aceptación y la integración de la gestión del conflicto como un elemento intrínseco del proceso político” (p. 55), claro está sin descuidar a lo que se debe de considerar, según los mismos Blanco y Gomá (2006) como “un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales”. (p. 55)

El Banco Mundial en su informe “Gobernanza y Desarrollo”, publicado en 1992, propuso una fórmula para lograr la llamada “buena gobernanza” asentada en tres pilares: 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. En su página web, el Banco Mundial (2022) sobre la gobernanza destaca que es “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)

Esta definición, dada por el Banco Mundial (2022) destaca la importancia de la incorporación de grupos de interés ajenos a la gestión gubernamental, lo cual hace ver la importancia de abrir espacios para todos en la formulación de políticas públicas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022), se refiere a la gobernanza “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). La visión del PNUD (2022) es una visión humanista e inclusiva, basada en el desarrollo humano.

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

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)

Según Cátala-Prats (2001), es un concepto “emergente y abierto, pero en absoluto confuso ni arbitrario. No es ninguna negación del gobierno ni la gobernación sino una particular manera de gobernar que plantea requerimientos institucionales y gerenciales variados y específicos. No es una creación intelectual, sino práctica”. (p. 92). Esta postura se basa en la oportunidad que se tiene de ser viable en la gestión pública sin muchos contratiempos burocráticos.

Con relación a la definición anterior, March y Olsen (1995), describen la gobernanza como:

Los intentos de equilibrar o reconciliar la habilidad de un gobierno de intervenir en la sociedad a través de la construcción de instituciones efectivas, así como los

esfuerzos para desarrollar instituciones que proporcionan protección contra la intervención pública arbitraria e inapropiada en las vidas de las personas. (p. 32)

Un comentario importante, es el dado por Castro (2011), quien destaca el rol de la gobernanza en los procesos de participación ciudadana, manifestando:

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)

Indica Mayntz (2001) 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)

Interesante el aporte de Kooiman (2017) quien también ha respondido con interesantes posturas desde un estilo controversial, manifestando que la gobernanza:

Será considerada como los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo.

A su vez, el mismo Kooiman (2019) establece la necesaria interacción del gobierno con su entorno, destacando lo siguiente:

Para manejar la complejidad de las interacciones de gobierno (desde la

perspectiva del diseño de la teoría sociopolítica del gobierno y la gobernanza) debemos agrupar a las interacciones de gobierno en tres tipos diferentes de gobierno: autogobierno (*self-governing*), cogobierno (*cogoverning*) y gobierno jerárquico (*hierarchical governing*). (p. 32)

Desde la perspectiva 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 da aporte significativo sobre la gobernanza es Zurbriggen (2011) quien dice que esta:

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)

La visión Latinoamericana expuesta por Aguilar (2015) también ha sido considerada en este trabajo, quien expresa que la gobernanza representa “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 la misma visión latinoamericana se encuentra la del investigador Vegas (2015), quien manifiesta que la gobernanza representa “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.

Esta de posturas, opiniones y comentarios sobre la gobernanza contribuyen a un análisis reflexivo sobre sus principios y la posibilidad de acrecentar las posibilidades de una gestión pública local basada en la participación, el consenso y el diseño de políticas públicas focalizadas en las prioridades colectivas.

Gobernanza urbana

Autores como Rodríguez, Moulaert y Swyngedouw (2001) consideran que la denominada «gobernanza urbana» reemplaza al concepto de «gobierno urbano» en atención a los niveles crecientes de intervención pública por parte de los gobiernos dentro de la vida cotidiana de la ciudad. Los mismos autores indican “las ciudades se rigen ahora por estructuras relacionales entre los órganos tradicionales de los gobiernos locales y otras instituciones y asociaciones del sector privado, las ONG y la ciudadanía” (p. 43); por su parte Jessop (1997) gobernanza urbana establece “procesos de descentralización y fragmentación de responsabilidades siguiendo un modelo productivista, orientado por criterios de eficiencia en la provisión de servicios y la subordinación de objetivos sociales redistributivos a los imperativos de la competitividad y la promoción del crecimiento económico”. (p. 71)

En esta misma línea, puede considerarse el término de buena gobernanza urbana, la cual según Haus, Heinelt e Stewart (2005) “implica establecer lazos de cohesión entre los diferentes sectores, público, privado, voluntariado y ciudadanía, a través del desarrollo de estructuras y procesos que refuercen la colaboración y se caractericen por el liderazgo efectivo y la participación inclusiva” (p. 97). Por su parte Jouven (2005) “la coalición público-privada en el gobierno de la ciudad sólo es posible si la caracterización política de su base productiva y los canales de mediación entre entidades locales y actores privados son estables en el tiempo”. (p. 54)

También se encuentra al Dr. Hilarión Vegas Meléndez (2017) estudioso de la gobernanza como estrategia viable para la formulación de políticas públicas locales focalizadas, resaltando que:

Este proceso involucra a la comunidad con los más altos niveles de planificación y de visión de la ciudad. Este proceso construye ciudadanía responsable, involucra a las comunidades, desarrolla sentido de pertenencia, crea cultura de cambio y, sobre todo, crea un proceso de información continua a las comunidades, que mejora sustancialmente la gobernanza de la ciudad. Este proceso compromete a los ciudadanos con lo local... (p. 21)

Lo que Vegas (2017) más resalta es la importancia de una gobernanza urbana (local), cuya oportunidad está dada en el buen manejo de la información que se genera y comparte para que las decisiones sean cada vez más consensuadas y comprometidas con la colectividad.

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:

Gobiernos autónomos descentralizados.
-Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: a) Los de las regiones; b) Los de las provincias; c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales.

El 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.

Políticas públicas

Desde la visión de la política pública local, la investigación hizo un recorrido en la búsqueda de posturas de destacados autores e investigadores en la que se orienta hacia una verdadera focalización de las necesidades locales. De igual forma hay que dejar claro que

la investigación no focaliza su atención en el diseño e implementación de la política pública, ni sus características o postulados teóricos en términos de ejecución, sólo focaliza su interés desde la importancia de su asociación con la gobernanza urbana.

Las ideas de Roth (2008) sobre una política pública es que esta “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)

Para 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). Este planteamiento 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 Zaida Ostos (2015), Profesora de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Carabobo, indica que debe tomarse en cuenta principios como la “participación de ciudadano” tanto en la formulación como en la ejecución de la política pública; “la complejidad de las relaciones entre las instituciones y los actores sociales locales”; “la creatividad de la gerencia para lograr una transformación institucional capaz de interpretar las demandas de los ciudadanos”. (p. 87)

El Ex Alcalde de la ciudad de Valencia (Venezuela) Argenis Ecarri (2015) considera que para el diseño de políticas públicas locales, deben existir principios básicos de acción como “coordinar los distintos intereses al interior de la organización, realizar la supervisión directa, establecer procedimientos y normas claras y transparentes, sostener la evaluación sistemática y permanente, realizar la motivación y resolver

los conflictos” (p. 97), tal como se observa, es una forma simple de concebir los elementos que se deben tomar como premisas para el diseño de la propia política pública, sin embargo, son viables dentro del contexto de lo local.

La investigadora de la Universidad del Zulia (Venezuela), Dra. Mercedes Ferrer (2015), en relación a los principios expresados por Ecarri, resalta la importancia de tener “capacidad para escuchar y comprender la realidad y formular/ejecutar políticas inteligentes, enmarcadas en la visión de empresa o ciudad/país”, cuya orientación debe procurar “impactar positivamente el bienestar/calidad de vida del ciudadano en un ambiente de gobernanza y simultáneamente, incrementar el capital político y legitimidad del gestor-gerente de empresa o alcaldía, estado o país”; como se puede apreciar, Ferrer agrega en su comentario los condicionantes político y legitimidad dejando entrever que la gestión pública local se legitima desde un Gobierno de Gestión Visible, con políticas públicas efectivas y con impacto en lo local.

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. Y en el caso específico de las políticas públicas en materia de vialidad, se hace necesario responder de manera integrada, en la que no solo es responsabilidad del estado suministrar respuestas cargadas de soluciones, sino también el ciudadano debe responder con el aprovechamiento de una educación vial sobre sus actuaciones.

En el Ecuador, su 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).

Por otro lado, es importante destacar que también el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025

(Plan Creando Oportunidades), se da en su eje 3. Seguridad Integral, la posibilidad de desarrollar políticas públicas en materia de sistema vial, lo cual representa una oportunidad para la mejora de las condiciones de la infraestructura en beneficio de la ciudadanía. En su objetivo 9. Garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de riesgos, se establece la política 9.2 Fortalecer la seguridad de los sistemas de transporte terrestre y aéreo, promoviendo ambientes seguros, con esta política se busca superar los obstáculos de no contar con sistemas viales acordes a la geografía del Ecuador.

Constructo metodológico de la investigación

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

Desde la postura de Barbour (2013), se dice que una 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)

Tal como se observa en las diferentes definiciones, este enfoque permite comprender el aspecto social de los actores mediante los significados desarrollados por sí mismos, contextualizando sus características y facilitando la comprensión de la gobernanza urbana desde las perspectivas de las políticas públicas locales.

Nivel de profundidad investigativa

El nivel de profundidad de la investigación es de tipo descriptivo, en la que según Ramos-Galarza (2020) en este nivel de la investigación “ya se conocen las características del fenómeno y lo que se busca, es exponer su presencia en un determinado grupo humano” (p. 2). Por otro lado, es necesario resaltar que la investigación es de orden naturalista, no experimental, con una estrategia de análisis de tipo analítico-interpretativo.

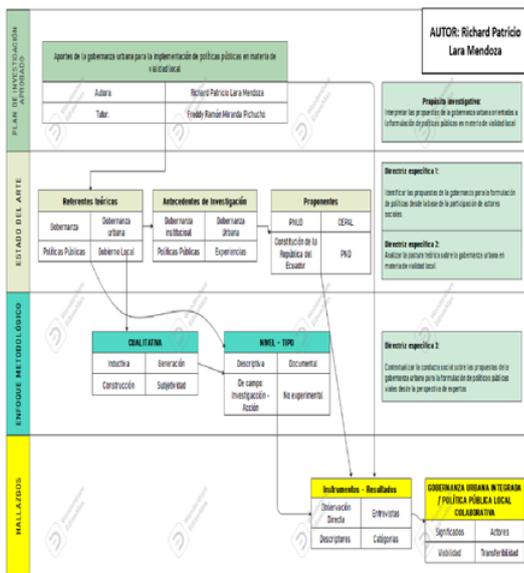
Para Rojas (2013), en las investigaciones de tipo descriptivo “Su objetivo central es obtener un panorama más preciso de la magnitud del problema, jerarquizar los problemas, derivar elementos de juicio para estructurar estrategias operativas y señalar los lineamientos para la prueba de las hipótesis”.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

Técnicas de recolección de información

La investigación asumió una estrategia de abordaje de índole documental, con el objeto de encontrar posturas y diversas contradicciones entre sí con relación a las temáticas gobernanza y políticas públicas. Este abordaje logró revisar textos, documentos, páginas webs, y redes sociales que bien permitieron contrastar sobre las visiones expresadas, obteniendo la posibilidad de pensar en una buena praxis para la administración pública local.

En la figura 1 se puede observar el camino del constructo metodológico que permitió un recorrido ajustado al enfoque cualitativo.

Figura 1
Constructo metodológico



De igual forma, y en paralelo, la investigación trabajó con la técnica del mapeo teórico (conceptual), cuya intención fue la de caracterizar la información conceptual recabada con el objeto de facilitar su prioridad en la investigación, aplicando posteriormente el método hermenéutico (comprensión e interpretación) para una mejor concepción de la génesis del concepto. En la figura 1, puede apreciarse la estructura del mapeo teórico.

Figura 2
Mapeo teórico



Otra técnica de recolección de información fue la observación participante, la cual coadyuva en identificar, en primera instancia, los aspectos vivenciales del objeto en estudio, permitiendo una investigación *in situ* (de campo). Se hace relevante revisar lo expresado por Rodríguez, Gil y García (1996), quienes indican que la observación participante “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)

Por otro lado, también se utilizó la denominada entrevista, la cual ayudó a recabar información de primera mano, suministrada por investigadores reconocidos en el área de la gobernanza y las políticas públicas locales. Taylor y Bogdan (1986) definen a la entrevista como: “reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros dirigidos a la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes de sus experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras”. (p.101)

La investigación aplicó la entrevista en profundidad (semiestructurada), para lo cual Ibáñez (2016), señala que este tipo de entrevista “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)

Se agrega lo comentado por Marc y Picard (2016) cuando dicen que la entrevista en profundidad:

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

La entrevista fue aplicada a los investigadores: Dr. Juan Carlos Escoter Lewis (Universidad de Guadalajara) y Dr. Manuel Guerrero Riquelme (Universidad de Guadalajara), investigadores de México de alta referencia investigativa en temas de políticas públicas y gobernanza. Cabe destacar, que las entrevistas ayudaron a encontrar hallazgos no previstos, lo que permitió contribuir de forma sustantiva en la propuesta final de buena praxis.

Lo comentado por los entrevistados se encuentra 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

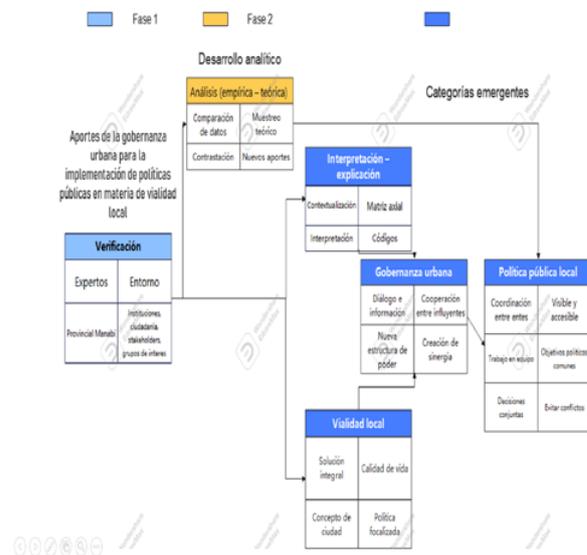
Entrevistado	Códigos en vivo	Categorías	Descriptores
A1:	-Diálogo e información - Coherencia política -Cooperación y transparencia -Evitar conflictos entre políticas	-Integración de políticas	Política pública local colaborativa
	- Nuevas estructuras de toma de decisiones y/o cambios institucionales	-Cooperación entre actores influyentes y con el poder de decisión	
A2:	- Trabajo conjunto	-Coordinación entre entes de la gestión pública local y la nacional	Gobernanza urbana integrada
	-Creación de sinergias		
	-Uso de objetivos políticos comunes - Política y toma de decisiones conjunta		

Nota: a partir de entrevistas en profundidad, AI: Académico / Investigador

Tal como se reflejan los descriptores en la tabla 1, en la figura 2, se observan las fases del proceso (resumido) de categorización realizados por los investigadores partiendo de los propios descriptores emergentes.

Figura 3

Fases de categorización



Estrategia de análisis - Hallazgos

Para el proceso de análisis, en la que emergieron los hallazgos, los investigadores colocaron en práctica la estrategia recomendada por la denominada Teoría Fundamentada (sugerida su práctica en la Unidad de Titulación), en la que los “códigos in vivo” que emergieron del proceso en sí mismo, contribuyeron en un acercamiento al proceso de categorización. Esta Teoría Fundamentada, propuesta por Strauss y Corbin (2012), considera una codificación axial en la que emergen categorías producto de la interpretación por parte de los investigadores. Estos autores, Strauss y Corbin (2012), indican que “una codificación axial es el proceso de relacionar las categorías a sus subcategorías, denominado “axial” porque la codificación ocurre alrededor del eje de una categoría, y enlaza las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones”. (p. 27)

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

Tal como se mostró en la Tabla 1, los hallazgos que emergieron en la investigación, se encuentran formulados como descriptores. En el contexto de su interpretación, se puso de manifiesto el método hermenéutico, en la que según Gadamer (2001) permite establecer la posibilidad de entender, comprender e interpretar el discurso de los postulados desde su origen, para ello, el propio Gadamer (1998) sentencia que “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)

Esta propuesta de Gadamer (2001), los investigadores la asumieron para desarrollar una triangulación entre los teóricos e investigaciones consultadas, el discurso de los expertos entrevistados y los criterios propios de los investigadores; en este desarrollo hermenéutico se logró obtener los siguientes descriptores (revisar Tabla 1), con sus correspondientes definiciones:

1.- Política pública local colaborativa

La política pública local colaborativa se refiere a la posibilidad de establecer, desde una estrategia general, garantizar asignación de fondos a las metas y objetivos locales; por otro lado, permite la adecuada atención del gobierno determinando prioridades y líneas de acción de la agenda pública de manera primordial. A su vez, la determinación de parámetros (por parte del gobierno local), que establece lo que los actores intervinientes en el diseño de la política pública local colaborativa no deben hacer, sin entrar en los detalles de lo que sí pueden hacer.

Otro elemento importante de esta vertiente, que se propone desde la investigación, es la oportunidad del arbitraje de disconformidades entre los actores si no se pueden resolver las discrepancias de sentires por otros medios. Además, permite la búsqueda de consenso mediante la cooperación entre los propios participantes del diseño; también se da la posibilidad de que el gobierno local muestre su apertura para la consulta, la comunicación y la empatía de ser un actor más dentro del proceso.

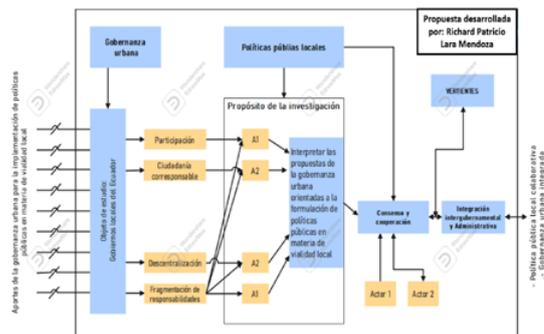
2.- Gobernanza urbana integrada

Esta vertiente permitirá mostrar una gobernanza más pensada en lo urbano. La gobernanza urbana integrada es un enfoque de gestión en su esencia. Busca ser transversal en la elaboración de políticas que traspasan las fronteras de lo local, procura ir más allá de los ámbitos políticos establecidos. Esta gobernanza urbana integrada consta tanto de una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: autoridades locales-Administración provincial y Administración pública-sociedad-stakeholders).

En la figura 3 se puede observar la propuesta de los investigadores, y el proceso por el cual se transitó para la obtención de las vertientes para una buena praxis en gobernanza urbana y su acompañamiento en el diseño de políticas públicas locales.

Figura 4

Propuesta de vertientes para la buena praxis



Reflexiones finales

Al ser una investigación de perspectiva cualitativa no hay conclusiones en la misma, solo reflexiones finales que ayudarán a mostrar las cualidades encontradas en el proceso y que permitieron dar una orientación discursiva producto de la interpretación de los escenarios, así como de los componentes narrativos que

fueron emergiendo, expresados en forma de descriptores.

Estas reflexiones pretenden ser un aporte por parte de la investigación al dar cumplimiento a la línea de investigación del Programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí: Gobernanza; cuyo recorrido fortaleció el aprendizaje sobre temas como la gobernanza urbana y las políticas públicas, tomando como premisa la vialidad local.

Estos detalles se presentan a través del proyecto de investigación aplicada, siendo este artículo un resumen del trabajo desarrollado. Aportando nuevas formas de desarrollar aportes desde los constructos teóricos y metodológicos. Unos de los aprendizajes que se lleva a lograr con la investigación es que cuando se logra garantizar a los ciudadanos la satisfacción al solucionar sus problemas primarios o básicos eso se convierte en modelo de gestión. Cuando existe respeto por las normas establecidas, el comportamiento cívico es un proceso natural en la población, cuando sienten que tienen servicios de calidad, eso contribuye a tener una ciudad competitiva.

Por otro lado, no cabe la menor duda que la incorporación de la ciudadanía en los asuntos públicos trae conocidas ventajas, más aún en la formulación o diseño de la política pública, específicamente sobre la colaborativa, la cual permite crear un ambiente de gobernanza urbana, y a su vez de confianza, que directamente fortalece la cohesión social, contribuyendo al desarrollo sostenible, con una visión de superar la pobreza.

La triangulación en la que se partió (revisión teórica, discurso de los entrevistados y postura de los investigadores), generó la posibilidad de examinar los componentes empíricos que emergieron con mayor simpleza y objetividad, dando paso a un proceso de elaboración de significados sustantivos para temas como la gobernanza urbana y políticas públicas locales, cuya asociación con áreas vitales para el ciudadano, como la vialidad local,

representa un avance para el emerger de un nuevo constructo teórico sobre estas temáticas estudiadas.

Desde la investigación se considera necesario hacer una socialización de los hallazgos presentes, expresadas como vertientes a seguir por la gestión pública local: **1.- Política pública local colaborativa y 2.- Gobernanza urbana integrada**; ambas se muestran como una oportunidad de mejora para la gestión pública local y por supuesto de beneficio para la colectividad. Para ello, también es necesario el concurso de la sociedad, y eso es a través de uno de los instrumentos que brinda la propia gobernanza: participación ciudadana.

Sin embargo, para el buen ejercicio de la participación ciudadana se hace imprescindible afianzar valores esenciales en la ciudadanía, en la que su vida social está vinculada con su sentido de pertenencia hacia la comunidad, la inclusión, la autoayuda y la solidaridad; se hace necesario el respeto por la pluralidad sociopolítica, la negociación y la deliberación de los objetivos colectivos o públicos de manera abierta y con sentido de corresponsabilidad.

A partir de este momento se da por concluida la investigación, con el norte de haber cumplido su propósito de origen: Interpretar las propuestas de la gobernanza urbana orientadas a la formulación de políticas públicas en materia de vialidad local. Se abre el debate y con ello, el aprendizaje por parte de quienes desarrollan este tipo de trabajo de investigación, en la que sus protagonistas son la gobernanza urbana y las políticas públicas locales.

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. En línea: <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.
- 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>
- 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
- 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
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008). *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo*. Publicaciones de la CEPAL. [tps://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.
- Ecarri A. (2015). *Gestión pública local, gobernanza y participación: una visión a partir del discurso de los actores sociales en Venezuela*. Tesis Doctoral de Hilarión Vegas Meléndez. Entrevista en profundidad. <https://docplayer.es/62353946-Gestion-publica-local-gobernanza-y-participacion-una-vision-a-partir-del-discurso-de-los-actores-sociales-en-venezuela.html>
- Ferrer M. (2015). *Gestión pública local, gobernanza y participación: una visión a partir del discurso de los actores sociales en Venezuela*. Tesis Doctoral de Hilarión Vegas Meléndez. Entrevista en profundidad. <https://docplayer.es/62353946-Gestion-publica-local-gobernanza-y-participacion-una-vision-a-partir-del-discurso-de-los-actores-sociales-en-venezuela.html>
- 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>
- Haus, M.; Heinelt, H. y Stewart, M. (Eds.) (2005): *Urban governance and democracy*. Londres. Routledge.
- 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. Caies 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
- 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
- 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
- Ostos. Z (2015). Gestión pública local, gobernanza y participación: una visión a partir del discurso de los actores sociales en Venezuela. Tesis Doctoral de Hilarión Vegas Meléndez. Entrevista en profundidad. <https://docplayer.es/62353946-Gestion-publica-local-gobernanza-y-participacion-una-vision-a-partir-del-discurso-de-los-actores-sociales-en-venezuela.html>
- Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2021). Plan de Creación de Oportunidades. Gobierno del Ecuador. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-de-creacion-de-oportunidades-2021-2025-de-ecuador>
- Programa de 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 Ciencia-América (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
- 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://diversidad-local.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>
- 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>
- Vegas-Meléndez H. (2017). Políticas públicas y gobernanza: Articulación para una gestión pública local autónoma. Revista Polis. <https://journals.openedition.org/polis/12661>
- Zurbriggen C. (2004). Redes, actores e instituciones. Revista del CLAD, Reforma y Democracia. Pp. 167–188. <https://www.redalyc.org/pdf/280/28016298003.pdf>