

La gobernanza y las políticas públicas

Autores:

Lasso-Molina, Jorge Fernando
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
Ing. Comercial, DBA, DPA (c)
Docente del Area de Administración Pública
Quito – Ecuador



jflasso@uce.edu.ec



<https://orcid.org/0000-0002-1047-8214>

Licto-Pujota, Alexander Javier
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
Estudiante
Area de Administración Pública
Quito – Ecuador



ajlicto@uce.edu.ec



<https://orcid.org/0000-0001-7622-9766>

Fechas de recepción: 04-JUL-2025 aceptación: 04-AGO-2025 publicación: 30-SEP-2025



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigar.com/>



Resumen

El Estado utiliza la política pública para decidir el tipo y características de los problemas que busca y desea solucionar. El crecimiento de la población, la escasez de recursos, la extensión del territorio y los problemas acumulados constituyen elementos a considerar en el ciclo de la política pública, éstos limitan y hacen menos eficiente la acción del Estado, siendo necesaria la intervención de otros actores que complementen y/o sustituyan las acciones de éste. La gobernanza se entiende como la capacidad de organización de la sociedad para que tome los rumbos de su destino, se involucre y responsabilice no sólo de los problemas sino también de las soluciones. Este empoderamiento es valioso, sobre todo, si se considera que la política pública tiene un efecto de largo plazo en el cual más de una generación se puede ver beneficiada y/o perjudicada.

Palabras clave: gobernanza; política pública; redes; actores; capacidades; normas



Summary

The State uses public policy to decide the type and characteristics of the problems it seeks and wants to solve. The growth of the population, the scarcity of resources, the extension of the territory and the accumulated problems are elements to consider in the cycle of public policy, these limit and make less efficient the action of the State, being necessary the intervention of other actors that complement and / or replace the actions of the latter. Governance is understood as the organizational capacity of society to take its destiny, get involved and take responsibility not only for problems but also for solutions. This empowerment is valuable, especially when considering that public policy has a long-term effect in which more than one generation can be benefited and / or harmed.

Keywords: governance; public policy; networks; actors; capacities; norms

Introducción

El Estado tiene la obligación de satisfacer las necesidades de su población, el proceso a través del cual lo intenta y logra ha sido y será imperfecto, no sólo se trata de la identificación oportuna del problema sino también de los mecanismos para resolverlo. El diferente interés que poseen los actores involucrados da como resultado la generación de desfases en cada uno de los momentos de la política pública, cuando ésta se implementa el problema que la origina ya cambió, se mal utilizan los recursos y los problemas se acumulan, no se interpreta el escenario y se pretenden soluciones sin cambiar la forma de lograrlas. Es responsabilidad de los involucrados encontrar, desarrollar e involucrarse en arquetipos que posibiliten la implementación de desenlaces que efectivamente mejoren la calidad de vida de las personas. La gobernanza parece ser el mecanismo que avanza en esa dirección, su éxito dependerá del nivel de involucramiento de los actores que permita potenciar sus ventajas y de entender sus limitaciones en el marco de sus necesarias diferencias.

Material y método

Se ha realizado una revisión sistemática de documentos de autores dedicados a los temas de gobernanza y política pública, éstos incluyen artículos académicos, libros y páginas web, encontrados en dos fuentes: el programa de Doctorado de Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral, y los buscados por medio de palabras clave y con referencia a los temas señalados. Los documentos fueron leídos, escogiéndose los adecuados para tratar el tema de la gobernanza y las políticas públicas. La clasificación de los mismos se realizó en función de la información encontrada y que permite apoyar el contenido de cada uno de los temas que se discuten: política pública, gobernanza, redes, participación, reglas, entre otros. Se escogieron 30 fuentes de un total de 60 consultadas.

Marco teórico

La política pública, tradicionalmente, ha sido estructurada de manera sectorial y por una sola institución, con casi nula capacidad para establecer relaciones entre sectores y actores indirectos (Asin, 2015), los resultados obtenidos se evidencian en el nivel de desarrollo de los países y argumentan la importancia de la colaboración de otros actores, el Estado ya no es el único participante, es uno más (Aguilar, 2008). La gobernanza se entiende como el



proceso. "...directivo de la sociedad, que reconoce, valora e integra las capacidades sociales y las conjuga con las gubernamentales, bajo la premisa de la insuficiencia de la capacidad gubernamental para establecer por sí mismo los objetivos de valía social..." (Aguilar, 2008, p. 24).

Participación y compromiso son factores clave de la gobernanza articuladas en torno a las redes que se estructuran formal y/o informalmente, éstas requieren que la colaboración se apoye en capacidades y herramientas técnicas que favorezcan la toma de decisiones en el contexto del ciclo de las políticas públicas (Stangl, 2017). Canto (2008) señala que. "Los cambios que han experimentado tanto la acción gubernamental como la relación Estado-sociedad hacen que para vislumbrar el horizonte de formación de políticas en una perspectiva de participación de la sociedad, la gobernanza sea uno de los conceptos de referencia obligada" (p.16).

El proceso de la gobernanza requiere coherencia en sus fundamentos, metodología e interrelaciones, implica valorar la experiencia de los actores, y desarrollar mecanismos para la participación activa y proactiva de éstos (Lieberman, Grin & Orbea, 2017). El territorio es el lugar ideal para el desarrollo del proceso, no solamente el espacio físico del responsable de la política pública, la circunscripción es la fuente del problema y de la posible solución, trabajar en ésta permite el desarrollo del compromiso necesario por parte de los actores y mejorará de forma importante la calidad de los resultados (Stangl, 2017). "...tres elementos son fundamentales a considerar, la necesidad que las nuevas autoridades trabajen con un sistema de políticas públicas; que éstas sean construidas de forma participativa y que tengan la visión territorializada." (Enríquez, 2019, p. 184)

La Gobernanza y las políticas públicas

El escenario

El Instituto Nacional de Estadística y Censos estima que para el año 2025 el Ecuador tendrá una población aproximada de 18 millones de personas (Censo Ecuador, 2024) lo que configura un escenario complejo desde la perspectiva de la satisfacción de necesidades y de las políticas públicas.



Las Administraciones públicas son de vital importancia para el destino de las naciones. Su efectividad permite generar mejores condiciones de vida, pero la Administración pública no es un concepto abstracto, en ella se encuentra el talento necesario para gestionar los asuntos públicos, mismos que deben contar con un liderazgo efectivo. (Barragán et al., 2022, p.133)

Toda necesidad que no pueda ser satisfecha genera las condiciones para el desarrollo de escenarios de desigualdad, principalmente debido a que al Estado se le hace responsable de los problemas que las personas, individual y/o grupalmente, no pueden solucionar (Longo, s. f.), presionando el reconocimiento de problemas públicas y con ello las intervenciones a través de las políticas públicas que mitigan y no solucionan (Castillo, 2017). “Las desigualdades del desarrollo humano dañan las sociedades y debilitan la cohesión social y la confianza de la población en los gobiernos, las instituciones y sus congéneres” (Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2019, p. 2).

La desigualdad se refleja en la casi nula capacidad de los perjudicados para intervenir e influir en el proceso de las políticas públicas, se convierten en receptores de soluciones que no corresponden a sus necesidades, incrementando su situación de inequidad, además, también por los efectos adyacentes de las políticas públicas mal desarrolladas (Banco Mundial, 2017) (Oszlak, 2013).

La satisfacción de cualquier necesidad es un proceso complejo, no depende exclusivamente de la persona que la tiene, es necesaria la participación de varios actores, especial y particularmente en las carencias fisiológicas, caso alimentación y salud, y de seguridad, ejemplo vivienda y empleo (Sevilla, 2015). “...hay muchas personas con escasas perspectivas de vivir un futuro mejor. Carecen de esperanza, sentido de propósito y dignidad; desde su situación de marginación, solo les queda contemplar a otras personas que prosperan y se enriquecen cada vez más” (Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2019, p. 1).

El proceso de satisfacción tiene en la necesidad, los actores y la capacidad de pago, las principales variables a considerar. La carencia salud puede ser solucionada a través de un sistema privado y/o público, a los cuales se puede acceder utilizando formas de pago que en

algunos casos, siendo no explícitas, toman la figura de un costo de oportunidad, en el extremo de la situación las personas pueden morir por no tener acceso al sistema de salud (Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2019), es esencial pasar de la prestación del servicio público a un nivel mayor nivel de influencia y participación por parte de los actores, y mejor aún si se lo realiza en el territorio (Asín, 2015). “Una política democrática debe remediar el primer asunto de su estabilidad: el del saber qué se necesita y qué ocurre en los territorios.” (Barragán et al., 2022, p.154).

La existencia de necesidades no satisfechas limita el desarrollo humano y económico, el progreso requiere de la guía del Estado por medio de una política pública, intencionada y causal, que posibilite la producción de bienes y/o servicios por parte de los actores públicos y/o privados, capaces de realizarlo, pero cuyos recursos y habilidades, en forma individual, son limitados para afrontar este proceso (Aguilar, s. f.-a) (Aguilar, s. f.-b) (Romero & Gómez, 2016).

Es decir, asumen asuntos y actividades de interés general que deberían ser asumidos por el propio Estado. El sector privado no suele percibir estas necesidades y no es siquiera, en muchas ocasiones, consciente de que pueda provocar exclusión social y pobreza, por lo que a los excluidos sociales sólo les queda ser atendidos por el Tercer Sector.

(Romero & Gómez, 2016, p. 166)

El Estado

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019) en su informe sobre desarrollo humano señala que. “Muchos seres humanos han escapado de la pobreza extrema en todo el mundo, pero aún son más los que no tienen oportunidades ni recursos para tomar las riendas de sus vidas” (p.1).

En dicho contexto, la falta de interés y capacidad del Estado para analizar y solucionar los problemas del territorio en el territorio, genera una distorsión en la política pública que ha querido ser corregida enviando el mensaje de un crecimiento sin límite basado en un mayor consumo de servicios públicos, sin reflexionar desde el principio en si éstos son financiera, política y socialmente necesarios y sostenibles en el tiempo (Asín, 2015), el resultado son políticas públicas que sólo se implementan pero que no mejoran la calidad de vida de las personas (Banco Mundial, 2017).

Toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social.

El social,¹ porque de alguna manera toda política pública pretende ser una respuesta del Estado a problemas, demandas o necesidades de la sociedad. El sistema político,² porque fundamentalmente es en el ámbito de lo político donde se toman las decisiones. Y finalmente el sistema administrativo,³ porque es el que va a ejecutarla, a ponerla en marcha. De nuevo el subsistema social es el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado (Salazar, 2019, p. 81)

Castillo (2017) recuerda que el Estado debe ser capaz de decidir cómo y cuándo intervenir, esta injerencia puede tomar una forma legal y/u operativa. En la incidencia legal, por ejemplo, el artículo 50 de la Constitución del Ecuador señala. “El Estado garantizará a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas o de alta complejidad el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente” (Asamblea Nacional, 2008). En el caso de la intromisión operativa, y con el objetivo de disminuir los problemas de salud pública originados por una mala alimentación, se implementó la política pública de semaforización, en la etiqueta, de los alimentos procesados para consumo humano, estableciendo colores rojo (alto), amarillo (medio), verde (bajo) y blanco (no posee), para identificar el contenido de componentes como azúcar, sal y grasa (Ministerio de Salud Pública, 2014).

(Aguilar, s. f.-b) advierte que la complejidad de la formulación y ejecución de la política pública se genera en el tipo de dificultad a solucionar y la variedad de actores involucrados, motivando fallas de coordinación, gestión y mal uso de los recursos, las políticas se estancan y no se logran resultados (Asín, 2015). “...la eficacia de las políticas depende no solo de cuáles políticas se elijan, sino de cómo se eligen y llevan a la práctica. La formulación de políticas y su aplicación suponen una negociación entre diversos actores” (Banco Mundial, 2017, p.7).

Comprender la magnitud de las necesidades a satisfacer implica determinar las dimensiones territorial e intersectorial de éstas, e incluye el comportamiento de los diferentes niveles del gobierno a nivel institucional y jurisdiccional (Oszlak, 2013) (Asín, 2015), estas relaciones permiten explicar, en parte, los motivos por los cuales, en Ecuador, desde el año 1993 hasta el año 2018, se han implementado siete programas para eliminar la desnutrición infantil sin



consecuencias importantes (Vergara & Arteaga, 2018). “Ello implica que la división del trabajo entre las agencias estatales responde más a consideraciones de especialización funcional que a criterios de problemática social” (Oszlak, 2013, p.14).

Gobernanza y política pública

El diseño, forma de uso y el entorno, limitan el potencial de los mecanismos disponibles para el desarrollo y aplicación de las políticas públicas (Nogueira, 2010), se destacan dos articulaciones para el proceso de éstas, el enfoque arriba hacia abajo y el de abajo hacia arriba (Castillo, 2017), en el segundo se considera que la población auxiliada conoce sus necesidades, las puede clasificar y estratificar para ser utilizadas como insumo, este mecanismo implica el desarrollo e implementación de herramientas efectivas de participación y control ciudadano. “...al no existir o funcionar adecuadamente los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad por resultados, la preocupación por eventuales “efectos colaterales” de las políticas se reduce” (Oszlak, 2013, p.13).

En el mecanismo arriba hacia abajo el Estado a nivel nacional, regional y/o local, decide qué, cómo, cuándo y porqué hacerlo, es posible que el encargado de la política pública se encuentre distanciado del territorio y no comprenda su estructura, situación y relaciones dentro y fuera de éste. En la realidad, al combinar las necesidades del territorio con las capacidades del Estado, se instaura un modelo que utiliza los dos mecanismos. A nivel nacional la seguridad es un esquema arriba hacia abajo, al nivel de una parroquia la seguridad puede ser un mecanismo abajo hacia arriba. “La nueva Gobernanza puede ser más fácilmente eficiente en las tareas de servicios públicos específicos y acotados en su ámbito, pero seguramente enfrentará problemas analíticos y decisorios al abordar decisiones mayores de política económica y social” (Aguilar, s. f.-b).

Las alternativas de participación ciudadana y la estructura presupuestaria son dos criterios que deben considerarse al momento de seleccionar el método de diseño de la política pública. La colaboración ciudadana puede ser “obligada” desde arriba, u organizada y participativa desde abajo (Castillo, 2017), el presupuesto puede ser elaborado y usado para fomentar la transparencia fiscal que facilite, en el tiempo, los resultados necesarios de la política pública (Banco Mundial, 2017). La participación y el presupuesto ayudan a administrar el efecto entre generaciones, como uno de los principales resultados colaterales

de la política pública, la población se encuentra siempre insatisfecha y sin interés en lo público. "...se le ha enseñado a demandar y a no responsabilizarse con el presente y futuro de los asuntos colectivos, sino a delegarlos en las instituciones públicas o, en su caso, en determinadas organizaciones sociales" (Asín, 2015, p.10).

El desarrollo, los derechos y la democracia deben acompañar a la participación ciudadana (Castillo, 2017), que siendo activa y proactiva, debe considerarse como un recurso más del proceso de la política pública, no se requiere solamente cantidad sino principalmente calidad en dicha participación (Hernández, & Rivera, 2017), lo que se logra en y desde el territorio al cual pertenece el actor que tiene la necesidad, la conoce y siente como puede ser solucionada (Meléndez, 2017). Para lograr esto el territorio debe. "...dejar su posición puramente administrativa para asumir una mayor importancia como entidad organizadora de la vida en comunidad, algo que requeriría entonces un nivel mucho mayor de autonomía política, económica y administrativa" (Grin et al., 2017, p. 19). "...las previsiones nos muestran que para 2050, alrededor de 90 % de la población de América Latina y el Caribe vivirá en ciudades" (Liberman et al., 2017, p. 37).

Canto (2008) establece cuatro destrezas para lograr que la participación de los actores se convierta en un elemento clave que permita otorgar validez y legitimación a los procesos de gobernanza y política pública: capacidad organizacional, destrezas técnicas, destrezas políticas y arraigo social. "...aumentar la calidad de las políticas públicas implica capacidad anticipatoria, adaptativa e innovadora" (Nogueira, 2010, p.17).

Los recursos, base de las destrezas citadas, limitan la capacidad de actuación de los actores por dos motivos, primero su uso está en función de los intereses de éstos, y segundo cada actor posee una gama diferente de recursos en cantidad y/o eficiencia. Esto los obliga a establecer y trabajar en un grupo de política pública, en el cual cada partícipe aporta sus fortalezas y reconoce sus debilidades, esta red así conformada es base de la gobernanza, y va más allá de la simple acción individual de las personas (Sánchez, 2013).

La estructuración de redes significa que todos los actores deben repensar sus roles, y la posible ausencia del Estado en éstas, simplemente, evidencia la posibilidad y capacidad de satisfacer las necesidades en forma grupal, independiente y participativa, aunque de forma parcial. La gobernanza busca que la sociedad decida activamente sobre la sociedad, y se

logra con la colaboración del Estado, no como el actor único, sino como un participante más (Aguilar, s. f.-a). La red que trabaja en y sobre la base de las dimensiones territorial e intersectorial se respalda en cinco aspectos.

en primer lugar, reconocer un marco institucional idóneo para la consolidación de redes de políticas públicas; en segundo lugar se debe distinguir cuál es la naturaleza y los tipos de interacciones de las redes; en tercero, conocer qué grado de institucionalización presentan; en cuarto lugar, en qué medida la estructura de la red condiciona los resultados de los programas/políticas; y por último, qué incidencia ha tenido el proceso en la mejora del capital social de los actores. (Grau, 2014, p.34)

El problema se ubica, más bien, en el proceso de decisión de los contenidos de la Gobernanza, en el proceso mediante el cual el gobierno y los actores privados y sociales construyen y deciden conjuntamente el contenido que tendrá la dirección social y su modo de efectuación: los fines que hay que lograr, las actividades (políticas y técnicas) que hay que llevar a cabo para efectuar los objetivos, los recursos a poner en juego y el elenco de los actores competentes. (Aguilar, s. f.-b, p. 41)

Los recursos escasos y el incremento de las necesidades marcan el ambiente en el cual se desenvuelven las redes, generando incertidumbre respecto de los resultados de la política pública, esta duda puede minimizarse, no eliminarse, implementando un proceso de gobernanza. La emergencia sanitaria motivada por el coronavirus evidencia la necesidad y la importancia de la existencia del sector público, representado por el Estado, pero al mismo tiempo refleja la certeza de que éste debe transformarse y evolucionar (Castillo, 2017). “Lo que el término governance destaca, por tanto, es la importancia creciente de las negociaciones y de los sistemas de negociación para el desarrollo y la implementación de políticas públicas que persiguen el interés colectivo” (Mayntz, 2006, p.110). El Banco Mundial en su Informe de Desarrollo Mundial (2017) entiende a la gobernanza como. “...la manera en que los Gobiernos, los ciudadanos y las comunidades interactúan para diseñar y aplicar las políticas” (pvii).

El Estado juega un rol estratégico tal en la sociedad que sólo debería retener aquellas actividades específicas o exclusivas relacionadas con ese rol, es decir, actividades que involucran el ejercicio del poder estatal, tales como la formulación de políticas, la



definición de las principales instituciones que organizan al conjunto de la sociedad, y garantizar la seguridad de sus miembros. Estos roles son monopólicos y requieren, por un lado, ser desempeñados por personal de alto nivel y, por el otro, responsabilizarse plenamente frente a la sociedad. (Bresser, 2006, p.6)

El desbalance generado por los diferentes intereses, recursos, poder e influencia, obliga a los actores a desarrollar una cooperación antagónica (Mayntz, 2006), incrementando la responsabilidad para fortalecer el proceso, e implementar la política pública no perfecta sino la adecuada (Longo, 2009). La negociación, entre actores públicos y privados, se apoya en tres capacidades: compromiso, coordinación y cooperación (Banco Mundial, 2017), sus limitaciones son el bloqueo de la decisión, soluciones no óptimas, acuerdos sin la participación de todos los actores, y decisiones con poco efecto vinculante (Mayntz, 2006). La gobernanza, en el contexto de lo público, es un mecanismo para mejorar la gobernabilidad, permite recuperar y/o mejorar la capacidad de gobierno del gobierno (Aguilar, s. f.-a) (Castillo, 2017). “La gobernabilidad tiene que ver con la habilidad del gobierno y de los distintos sectores sociales para combinar crecimiento económico, márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades, protección social y participación ciudadana” (Castillo, 2017, p. 172).

La gobernanza no es un proceso perfecto, es una evolución en la cual se busca minimizar los errores y maximizar los aciertos, siempre existirán brechas de reconocimiento, acción y resultados, desde el momento que el problema ha sido identificado hasta cuando se produce el desenlace. El objetivo de las políticas públicas debe ser el bienestar general más no el de los actores participantes, es prioritario mejorar la cohesión social, la toma de decisiones y la escala de prioridades de la población (Stangl, 2017).

La Gobernanza es también una decisión en condiciones de “racionalidad limitada”, por lo cual es proclive al error y a los costes que de los errores se derivan. De ningún modo se puede inferir que en razón de la asociación y sinergia de los recursos públicos y privados la Gobernanza sea un proceso de dirección correcto y exitoso. (Aguilar, s. f.-b, p. 35)

Es posible perfeccionar el concepto al identificar tres niveles de gobernanza: constitutiva, directiva y operativa. “Such reading would imply that constitutive governance establishes

the structural dimensions, that directive governance determines the detailed contents and that operational governance is concerned with the process side of public policies” (Hill & Hupe, 2006, p.564).

Al vincular el tipo de política pública (Lowi, 1996): reglamentaria, redistributiva, distributiva, y constituyente (citado en Cáceres, 2018), con los niveles de gobernanza: constitutiva, directiva y operativa (Hill & Hupe, 2006), es posible identificar por cada política, las brechas ocasionadas por las actividades, los actores y los cuellos de botella. Algunos factores que las ocasionan son: falta de apoyo, fragmentación, baja capacidad técnica, intereses privados, instituciones débiles, actores con capacidad de veto, e información imperfecta (Zebal, 2013). “Ya decía Wildavsky (1964) que las políticas siempre intentan resolver problemas, pero los problemas a medida que te acercas a su solución se mueven” (Hernández & Rivera, 2017, p.112).

Matos en Zebal (2013) establece las características de la gobernanza efectiva: compromiso, conciencia social, cálculo estratégico, capacidad técnica, comunicación política, coordinación y capacidad de movilizar recursos. Estas deben ser utilizadas para que, una vez identificadas las brechas, se establezcan mecanismos para modificar y/o utilizar el capital social y alcanzar el desarrollo económico y social (Canto, 2008).

Las características y capacidades son atributos de los actores, el éxito de su acoplamiento se vincula con la implementación de mecanismos de participación para avivar, mantener el interés y motivación para conseguir proactividad y eliminar la reactividad, minimizar el desgaste y la pérdida de confianza (Aguilar, s. f.-a), la gobernanza debe decidir cuál es el nivel de participación que se requiere de los actores con sus recursos. “La cooperación aumenta con el compromiso, porque para ampliar las oportunidades y poder tener reglas del juego equitativas también es necesario que la aplicación de las leyes sea creíble y sistemática” (Banco Mundial, 2017, p.6).

La participación se fundamenta en el establecimiento de reglas que los actores reconozcan como válidas, es importante no sólo brindar los bienes y/o servicios sino también establecer cómo se lo hace (Asín, 2015). Las reglas pueden ser formales e informales, las primeras se relacionan con las instituciones, leyes, reglamentos, procedimientos, estructuras, las segundas agrupan las costumbres, mecanismos de vinculación con la población en los

territorios, modelos de comportamiento, pautas implícitas, esquemas mentales (Stangl, 2017) (Longo, 2009).

Las formales otorgan la estructura y seriedad necesarias, las segundas desarrollan la confianza y generan el escenario para la participación y aporte ciudadano. Ejemplos de mecanismos de participación ciudadana son. “...las elecciones, la organización política, los movimientos sociales, y la participación y deliberación directas” (Banco Mundial, 2017, p.23). “Una perspectiva multidimensional de este poder social e institucional debe hacer hincapié en la eficiencia, la descentralización y el empoderamiento ciudadano para desafiar la desigualdad e impulsar la participación para la búsqueda de la equidad” (Stangl, 2017, p.71).

La seguridad jurídica, reflejada en las reglas formales, es la principal fuente para dotarle a la gobernanza de la estructura y seriedad necesarias; lo legal, que debe considerar los efectos cambiantes del entorno, es afectada de forma importante por el ciclo político. Las normas de los procesos electorarios son importantes ya que constituyen un mecanismo de participación, a partir de cuyos resultados es posible cuestionar la legitimidad de actuación. “...necesitan sobrevivir más allá del ciclo electoral. Ello hace de la capacidad de los diversos actores –políticos, administradores y grupos de interés- para cooperar establemente a lo largo del tiempo, un factor esencial de buena gobernanza” (Longo, 2009, p.5).

Si se considera que la legitimidad del cargo es más emocional que racional, entonces es posible que los elegidos para gobernar no posean los conocimientos y habilidades necesarias, quienes gobiernan creen que toman decisiones cuando éstas ya han sido tomadas por personas con información, experiencia y conocimientos para hacerlo, de esta forma el Gobierno es aún más temporal, porque entonces ya no depende de sí mismo sino también de otras organizaciones con intereses propios, deslegitimando todo proceso de participación y debilitando la base de la gobernanza (Harari, 2018). “...es evidente que las instituciones públicas han perdido capacidad de gobierno y, desde el punto de vista de los movimientos sociales o de la sociedad civil, se ha ganado capacidad de influencia” (Hernández, & Rivera, 2017, p.103).

...múltiples actores suelen estar involucrados en el diseño e implementación de políticas de transparencia, participación, rendición de cuentas e integridad. Los mecanismos formales y/o informales de cooperación y coordinación entre ellos ayudan a evitar la fragmentación, la superposición y las brechas y, en última instancia, a garantizar la coherencia y el impacto de estas políticas. En este sentido, es necesario asignar responsabilidades claras sobre su diseño, liderazgo e implementación, en vistas a garantizar su efectividad y el cumplimiento de requisitos normativos. Por supuesto, junto con tales responsabilidades, deben procurarse el mandato, los recursos y las capacidades para cumplirlas de manera efectiva. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Banco Interamericano de Desarrollo, 2020, p. 39)

Conclusión

El Estado, en general, no tiene los recursos para comprender la real dimensión de los problemas, los reclamos constantes acerca de la calidad de los servicios públicos así lo evidencian; también es cierto que, considerando variables como la extensión territorial, la diversidad cultural y el tamaño de la población, no es posible tener un modelo perfecto. Tradicionalmente se ha hecho énfasis en el modelo más no en lo que se requiere de éste: políticas públicas que mejoren la calidad de vida de las personas y no solamente un esquema que las genere. El modelo debe poseer un proceso permanente de efectiva retroalimentación basado en el compromiso y participación, que permita generar espacios comunitarios de desarrollo de la política pública.

En ese sentido la gobernanza brinda una alternativa lógica y válida ante el reto de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en cada uno de sus territorios.

Bibliografía

- Aguilar, L. (s. f.-a). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. En http://itemsweb.esade.es/wi/research/catedra_liderazgos/Catedra_Lideratge/Publicacions/catedra17_baja.pdf. Gobernanza: Normalización Conceptual y Nuevas Cuestiones, España.
- http://itemsweb.esade.es/wi/research/catedra_liderazgos/Catedra_Lideratge/Publicacions/catedra17_baja.pdf
- Aguilar, L. (s. f.-b). Gobernanza y política pública para la igualdad. En <https://sindis.conapred.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Gobernanza-y-politica-publica->



para-la-igualdad-Ax.pdf. Curso Internacional de Alta Formación 2015. Políticas Públicas Antidiscriminatorias. <https://sindis.conapred.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Gobernanza-y-politica-publica-para-la-igualdad-Ax.pdf>

Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. En Asamblea Nacional. Recuperado 2 de julio de 2025, de https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

Asín, J. (2015). Participación, gobernanza y políticas públicas. En Fundación Entretantos. Fundación Entretantos. Recuperado 2 de julio de 2025, de https://www.entretantos.org/wp-content/uploads/2015/06/ParticipacionGobernanzayPoliticasPublicas_JavierAsin_.pdf

Banco Mundial. (2017). Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial: la gobernanza y las leyes. En Worldbank. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

Barragán, X., Uvalle, R., Martínez, L., Martínez, R., Villanueva, D. V. L. y P. R. H., & Rivas, P. (2022). Gobernanza y Administración pública inteligente (1.a ed.). Instituto de Altos Estudios Nacionales. <https://editorial.iaen.edu.ec/libros/gobernanza-y-administracion-publica-inteligente/>

Bresser, L. (2006). El modelo estructural de gobernanza pública. Reforma y Democracia, 36, 2-14. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/036-octubre-2006/el-modelo-estructural-de-gobernanza-publica>

Cáceres, T. (2018). Tipos de políticas públicas. Recuperado 2 de julio de 2025, de <https://politicapublica.cl/tipos-de-politicas-publicas/>

Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Política y Cultura, 30, 9-37. <https://www.redalyc.org/pdf/267/26711160002.pdf>

Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. Revista CS, 23, 157-180. <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n23/2011-0324-recs-23-00157.pdf>

Censo Ecuador. (2024, febrero). INEC estima que, según proyecciones en el mediano plazo, Ecuador tendrá más adultos mayores, menos niños y adolescentes en 2050. Recuperado 25 de junio de 2025, de <https://www.censoecuador.gob.ec/ecuador-tendra-mas->

adultos-mayores-menos-ninos-y-adolescentes-en-

2050/#:~:text=As%C3%AD%20el%20Instituto%20estima%20que,a%2040.8%20a%C3%B1os%20hacia%202050.

Enríquez, F. (2019). Territorialización de la política pública y gobernanza. Ediciones Abya-Yala : <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57474.pdf>

Grau, O. (2014). Gobernanza y redes de políticas públicas: el caso de la política habitacional chilena. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 31–43(12), 31-43. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i12.10209>

Grin, E., Bonivento, J., & Abrucio, F. (2017). El Gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/20463>

Harari, Y. (2017). 21 lecciones para el siglo XXI. Penguin Random House.

Hernández, F., & Rivera, J. (2017). Gobernanza, ciudades y políticas públicas, una conversación a propósito de Hábitat III y la nueva agenda urbana. entrevista con Joan Subirats. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 3(2), 101-113. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2016.2846>

Hill, M., & Hupe, P. (2006). Analysing Policy processes as Multiple Governance: Accountability in Social Policy. *Policy & Politics*, 34(3), 557-573. <https://doi.org/10.1332/030557306777695280>

Lieberman, A., Grin, E., & Orbea, T. (2017). Ciudad, gobierno local y gobernanza democrática para el desarrollo sostenible. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. https://www.academia.edu/35316130/Ciudad_Gobierno_Local_y_Gobernanza_Democr%C3%A1tica_para_el_Desarrollo_Sostenible

Longo, F. (s. f.). Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos. En Portal de Investigación de la Universidad Ramon Llull [Papel presentado]. XIV Congreso Internacional del CLAD. [https://merit.url.edu/es/publications/los-](https://merit.url.edu/es/publications/los-desaf%C3%ADos-de-la-gobernanza-en-los-sistemas-p%C3%BAblicos-iberoameri-2)

[desaf%C3%ADos-de-la-gobernanza-en-los-sistemas-p%C3%BAblicos-iberoameri-2](https://merit.url.edu/es/publications/los-desaf%C3%ADos-de-la-gobernanza-en-los-sistemas-p%C3%BAblicos-iberoameri-2)
Mayntz, R. (2003). Governance en el Estado moderno. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 103-117.



https://pure.mpg.de/pubman/item/item_1233625_3/component/file_2506966/Postdata_2006_Mayntz.pdf

Meléndez, H. (2017). Políticas públicas y gobernanza articulación para una gestión pública local autónoma. Polis (Santiago), 16(48), 155-172. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682017000300155>

Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. aspectos conceptuales y experiencias. En LOS DESAFÍOS DE LA COORDINACIÓN y LA INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS y GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/fc1175.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2020. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020>

Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Recuperado 25 de junio de 2025, de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. (2019). Informe sobre Desarrollo Humano 2019. En Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019overview-spanish.pdf>

Romero, A., & Gómez, V. (2016). Hacia una nueva gobernanza: poderes públicos y tercer sector. una relación necesaria pero inexistente. Barataria: Revista Castellano-manchega de Ciencias Sociales, 21, 163-173. <https://revistabarataria.es/web/index.php/rb/article/view/307>

Sánchez, J. (2013). Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos). En Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo. <https://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/2070>

Salazar, C. (2019). Políticas Públicas. Konrad Adenauer Stiftung. <https://www.kas.de/web/guatemala>



- Sevilla, P. (2015, febrero). Pirámide de Maslow: explicación, cómo funciona y ejemplos. Economipedia. Recuperado 25 de junio de 2025, de <https://economipedia.com/definiciones/piramide-de-maslow.html>
- Stangl, J. (2017). Gobernanza de políticas públicas saludables en los ámbitos locales: una propuesta para el debate. *Notas de Investigación/Cuadernos del CENDES*, 34(96), 65-86. <https://www.redalyc.org/pdf/403/40354944003.pdf>
- Vergara, F., & Arteaga, J. (2018, enero). La erradicación de la desnutrición infantil, otra deuda de Ecuador. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/pages/ninos-ecuatorianos-registran-baja-estatura.html#titulo-principal-inicial>
- Zebral, S. (2013). Gobernanza de las políticas públicas: Gestión política para la gobernabilidad democrática [Diapositivas]. *Gobernanza de las políticas públicas: Gestión política para la gobernabilidad democrática*. <https://es.slideshare.net/slideshow/gobernanza-de-las-politicas-pblicas-gestin-politica-para-la-gobernabilidad-democrtica/26201810#27>

Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Nota:

