

**Estrategias de la Gobernanza Institucional que Impulsan la
Modernización en la Administración Pública. Una Mirada
Reflexiva desde los Postulados Teóricos**

**Institutional Governance Strategies that Promote Modernisation
in Public Administration. A Reflective Look from Theoretical
Postulates**

Neida Karina Menéndez-Mendoza¹
Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Manabí
nmenendez9905@pucesm.edu.ec

Yandry Felipe Mantuano-Zambrano²
Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Manabí
ymatuano@pucesm.edu.ec

doi.org/10.33386/593dp.2024.1.2212

V9-N1 (ene-feb) 2024, pp 465-478 | Recibido: x de agosto del 2023 - Aceptado: x de agosto del 2023 (2 ronda rev.)

1 Estudiante de la maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Manabí.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0470-553X>

2 ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3544-5888>

Cómo citar este artículo en norma APA:

Menéndez-Mendoza, N. & Mantuano-Zambrano, Y , (2023). Estrategias de la Gobernanza Institucional que Impulsan la Modernización en la Administración Pública. Una Mirada Reflexiva desde los Postulados Teóricos. 593 Digital Publisher CEIT, 9(1), 465-478, <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.1.2212>

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

El propósito de la investigación es de contextualizar los principios de la gobernanza institucional que impulsan la modernización en la administración pública; entre sus directrices específicas, se tienen el: 1.- Identificar los postulados modernizadores que viabilizan la gobernanza institucional, 2.- Reflexionar sobre los principios de la gobernanza institucional que influyen en la modernización de la administración pública. La investigación se encuentra bajo el paradigma fenomenológico-interpretativo, con un enfoque cualitativo e inductivo, siendo de tipo documental y bibliográfico, no experimental. Los instrumentos de recolección de información son la observación directa y la entrevista en profundidad, esta última aplicada a tres expertos estudiosos de la administración pública y su evolución, sus bifurcaciones y contrastes con las técnicas gerenciales. La estrategia de análisis está soportada por la técnica propuesta en la Teoría Fundamentada (Strauss y Glaser), permitiendo un proceso de categorización confiable; además de contarse con el apoyo del método hermenéutico (Gadamer), esto conlleva al surgimiento de dos vertientes: 1.- V1.- Modernización de la administración pública desde la post burocracia., y 2.- V 2.- Gobernanza institucional como espacio para la modernidad, mostrándose ambas como orientadoras; y a su vez han dado como referencia una categoría central denominada: Modernización de la administración pública desde los principios de la gobernanza institucional.

Palabras clave: administración pública, gobernanza institucional, teoría fundamentada

ABSTRACT

The purpose of the research is to contextualize the principles of institutional governance that drive modernization in public administration; among its specific guidelines are: 1.- Identify the modernizing postulates that make institutional governance viable, 2. The research is under the phenomenological-interpretative paradigm, with a qualitative and inductive approach, being of documentary and bibliographic type, non-experimental. The data collection instruments are direct observation and in-depth interview, the latter applied to three experts who studied public administration and its evolution, its bifurcations and contrasts with managerial techniques. The analysis strategy is supported by the technique proposed in the Grounded Theory (Strauss and Glaser), allowing a reliable categorization process; in addition to being supported by the hermeneutic method (Gadamer), this leads to the emergence of two aspects: 1, Institutional governance as a space for modernity, both of which have been shown to be orienting; and in turn have given as a reference a central category called: Modernization of public administration from the principles of institutional governance.

Keywords: public administration, institutional governance, grounded theory

Introducción

El tema de la modernización de la administración pública siempre ha estado presente en cada espacio discusión o debate de orden global o local, con el objeto de influir con nuevas propuestas de gestión para que los gobiernos de cada Estado o nación puedan pensar en una administración pública mucho más moderna, menos burocrática, generadora de valor público y con sentido de sostenibilidad para las nuevas generaciones. La organización administrativa del estado (administración pública) se da principalmente pensada en la forma en la que está establecida -constitucionalmente- su sistema político. Allí se basa su configuración.

Lo anterior significa, que deben ser considerados una serie de elementos y componentes que forman parte de la propia estructura del Estado que deben ser considerados para poder definir una administración pública que responda a los intereses del propio Estado. Para idear un poco lo anterior, se referencia lo mencionado por Carrillo-Castro (1988), quien señala que la administración pública es un “sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada” (p. 27)

Aspectos como la excesiva burocracia, y otras no menos relevantes, han determinado que los estudios sobre la modernización en la administración pública se focalicen en agilizar los procesos administrativos, en la que la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuenta juegan un rol importante en la mayoría de las propuestas que buscan insertar a la administración pública en espacios que sólo eran exclusivos para la administración empresarial. La mayoría de las administraciones públicas concentran sus esfuerzos en darle prioridad a las necesidades del día a día de los ciudadanos, alejándose o descuidando, el instrumento que permite mayor celeridad y

calidad en la prestación del servicio público, como lo es la propia administración pública, dejando de lado la posibilidad de generar un equilibrio en esa situación.

Es de reconocer que la modernización ha llegado a diversos Estados, y en el caso de los latinoamericanos existen muy buenas experiencias. Sin embargo, el trabajo debe continuar y profundizar debido a que la tecnología y las nuevas necesidades sociales, hacen que la administración pública requiera de un constante movimiento modernizador para estar a la par de las exigencias ciudadanas. Sin entrar en los detalles, entre las propuestas que dio paso a la celeridad de la modernización de la administración pública con cierto grado de éxito, pero que por condiciones sociopolíticas en la mayoría de los estados latinoamericanos no tuvo el resultado que se esperaba, ha sido la puesta de la Nueva Gestión Pública (NGP). Su éxito está en la propuesta (a nuestro parecer, sigue siendo oportuna); sin embargo, su instrumentación estuvo alejada de la realidad social -y cultural- que vive cada país.

La revisión de esta NGP está basada en el análisis que hace el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), quien en 1998 hizo una propuesta para los países de la región. Siendo valorada por muchos, como una iniciativa loable que busca generar valor para la gestión de gobierno, y por ende de mayores beneficios para los ciudadanos que requieren del servicio público para satisfacer sus demandas. No es intención de esta investigación revisar la historia o génesis de esta propuesta (NGP), dado que existe suficiente literatura que muestran tales inicios, así como las opiniones favorables y contrarias sobre sus postulados. La investigación se concentra en sólo mencionarla como un eje que ha permitido, posteriormente, abrir espacio para nuevas propuestas que buscan el mismo fin que es la modernización de la administración pública, y entre esas propuestas se encuentra la gobernanza, la cual, si es del interés de este trabajo resaltar sus principios orientadores.

La NGP para Latinoamérica (CLAD, 1998), basa su propuesta en lo siguiente:

Democratización de las decisiones, profundización de la descentralización funcional y administrativas de los servicios públicos, medición de la gestión a través de indicadores de desempeño, profesionalización de la administración (gerentes), participación ciudadana, transparencia como norte, rendición de cuentas, y por supuesto bajo otras premisas de corte gerencial, que al final, muchos sistemas políticos no vieron con buenos ojos la desburocratización del estado de una manera tan inoportuna.

Bajo estas premisas, y estando muchas de ellas vigentes en la constitución nacional de diversos estados latinoamericanos, surge un paradigma que recoge, desde nuestro entender, la esencia de la propuesta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), como lo es la gobernanza, la cual se puede configurar dentro de cada estado, según la interpretación que se tiene de la misma, pero todas con la misma finalidad: incorporar actores relevantes que den garantías de aportes sustantivos para el diseño de políticas públicas de interés particular o focalizado, así como de procurar que cada componente de la agenda pública se desarrolle según las normas establecidas, y de resultados tangibles, cuyo impacto se de en beneficio colectivo. Acá se está hablando de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Para el Banco Mundial (2022), la gobernanza es “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.19). La Comisión de las Comunidades Europeas (2001), en su documento “La gobernanza europea - Un Libro Blanco” señala a la gobernanza “como las reglas, procesos y comportamientos que afectan la forma en que el poder es ejercido» pasando con prontitud a asumir que, mientras más abierto y participativo, permitirá que se rinda cuentas de una manera más eficaz”. (p. 17)

Bajo esta dos perspectivas, los investigadores consideran oportuno destacar la

importancia de la investigación desde la visión paradigmática que se tiene la gobernanza sobre la modernización de la administración pública, lo cual hace que su aporte represente un nuevo estilo de como gerenciar procesos vinculados al diseño de políticas públicas, mediante la incorporación calificada de ciudadanos en el proceso, y cuyo fin final es ser cada vez más transparentes ante la percepción ciudadana y lógicamente con resultados tangibles que le permitan ganarse la confianza de la sociedad, dando paso a la generación de valor público.

Lo anterior, hace que la investigación parta con un propósito, el cual no es más que desarrollar un debate académico que permita abrir nuevos constructos sobre la temática, para lo cual se requiere una mayor audiencia científica que proponga establecer una idea de modernización mucho más apalancada en las realidades propias de cada Estado, desde luego, sin desmeritar los avances obtenidos gracias a los que se han adelantado en sus iniciativas. A partir de lo anterior, los investigadores se plantean la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los principios de la gobernanza institucional que impulsan la modernización en la administración pública local?

Con el objeto de dar respuesta a la pregunta planteada, los investigadores se plantean el siguiente propósito: Contextualizar los principios de la gobernanza institucional que impulsan la modernización en la administración pública; este propósito está acompañado por dos directrices específicas: 1.- Identificar los postulados modernizadores que viabilizan la gobernanza institucional, 2.- Reflexionar sobre la principios de la gobernanza institucional que influyen en la modernización de la administración pública.

Constructo Teórico

El constructo teórico representa las posturas o postulados que se han revisado desde la propuesta investigativa. Acá se enmarcan los principales exponentes sobre la corriente modernizadora seleccionada por los autores de este trabajo, como lo ha sido una Nueva

Gestión Pública para Latinoamérica (NGP), desde la visión del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), así como la gobernanza institucional propuesta desde los diferentes ángulos en que se ha visto contrastada. Estas dos vertientes temáticas constituyen una referencia teórica importante para la generación de un nuevo constructo.

Nueva Gestión Pública para Latinoamérica. La oportunidad para desburocratizar

El sueño ciudadano siempre ha sido que la administración pública sea cada vez menos burocrática, diversas propuestas han existido; pero lo que sí es cierto es que aún está lejos de desaparecer la tesis weberiana, en el ámbito de la administración pública. Desde la idea de Ramio (2017) “la burocracia en sí es un tipo de gobierno” (p. 43); ahora bien con la propuesta de la NGP, según la visión de Osborne y Gaebler (1994) y de Barzelay (2000) esta permite: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.; todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado “post burocrático” (Barzelay, 1998). Esta post burocracia, según Ramio (2017) se refiere al cambio de modelo de la administración pública vista desde una perspectiva mucho más gerencial, indicando que “el modelo gerencial: el primer intento de superar el paradigma burocrático se produjo a finales de los años ochenta de la mano de la Nueva Gestión Pública”. (p. 61)

Por su parte, Intriago-Brito y Vegas-Meléndez (2023), señalan que:

Todo apunta a que la administración pública debe gerenciar sus procesos de una manera mucho más eficiente y con resultados tangibles que le ayuden a generar confianza por parte de los ciudadanos, y alcanzar un valor público que le permita ser considerada transparente.

Otro comentario importante es el de Cevallos-Torres y Vegas-Meléndez (2022), quienes indican que:

Entender la post burocracia hoy día va a ser un poco más complicado que hace unos veinte años atrás era entender a la misma burocracia. Se pudiera considerar a priori que la modernización en la administración pública burocrática se ha dado de una manera acelerada gracias al uso de las tecnologías y la innovación en campos que son propios del proceso administrativo (planificar, organizar, dirigir y controlar). (p. 15)

Esta aseveración, dada por Cevallos-Torres y Vegas-Meléndez (2022), da entender que el proceso administrativo se mantiene intacto, lo que debe cambiar es la forma en que se deben abordar para garantizar su eficiencia en la ejecución, y obtener resultados de calidad. Como ejemplo, en la Carta Magna del Ecuador (2008), se indica en el artículo 227 que la administración pública garantizará los “principios de eficacia, eficiencia, calidad, desconcentración, descentralización, participación, transparencia y evaluación” (2008). A su vez, señala que su administración pública se debe otorgar viabilidad a una participación ciudadana protagónica, y con especial énfasis en el fortalecimiento de los servicios públicos.

En cuanto, al Plan Nacional de Desarrollo (Creando oportunidades, 2021-2025) de la misma República del Ecuador, se establecen lineamientos claramente direccionados a la administración pública en cuanto al cumplimiento de los objetivos nacionales, garantizando la calidad de los servicios públicos, fortalecimiento de la transparencia, búsqueda de la eficiencia y la competitividad de sus prácticas administrativas. Siendo esto señalado en el Eje Institucional, específicamente en la política 14.3: Fortalecer la implementación de las buenas prácticas regulatorias que garanticen la transparencia, eficiencia y competitividad del Estado.

Gobernanza institucional en la administración pública. Espacios de modernidad

Entre los principales postulantes de la gobernanza, aparte de los ya mencionados (Banco Mundial y la Comisión de las Comunidades Europeas), se encuentra el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997, p. 9), en la que la define como “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones, mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias”. Se agrega la fórmula expuesta por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en su Carta Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI (2020) plantea sobre la gobernanza lo siguiente:

La gobernanza pública -que incluye el sentido de la gobernabilidad- es uno de los campos más importantes para entender las transformaciones recientes de la administración pública. En pocas palabras, hubo un gran cambio en la forma cómo los gobiernos hacen frente a las dinámicas intra e intergubernamentales y, además, a las alteraciones significativas que han ocurrido a nivel de sus relaciones con la sociedad y con el mercado. (p. 12)

Desde la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2017), se subraya que la gobernanza:

Se entiende como el proceso de proveer dirección a una sociedad, proceso en el que el gobierno no es el único responsable, sino que otros actores de la sociedad civil y del mercado se constituyen como participantes activos... Según esta perspectiva, los desafíos que presentan las sociedades requieren una capacidad de respuesta mayor y más compleja que aquella que el gobierno por sí solo puede poseer. Por lo tanto, se necesita de la cooperación con actores no políticos (sociales y económicos) y externos al gobierno para poder dar respuestas a los crecientes problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas. (p. 19-20)

También está Cerrillo (2005), quien sostiene que la gobernanza es “el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política

pública” (p. 80). A su vez, Nosiglia et al. (2018), menciona que la gobernanza es la arquitectura institucional o trama de reglas de juego que delimita los procesos de interacción entre actores y el funcionamiento de las relaciones de poder entre ellos” (p. 71). Agrega García (2016), la gobernanza se refiere a “una forma de dar dirección a la sociedad en la que el gobierno, sociedad civil y tejido empresarial se entrelazan para gestionar asuntos públicos, es decir se convierte en un agente de configuración de espacios sociales”. (p. 16)

Para Chotray (2010), la gobernanza tiene un significado muy particular para la administración pública, en la que existen reglas como:

- 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)

Ganga-Contreras y Núñez-Mascayano (2014) indican que la gobernanza:

...apunta a la forma en que son organizadas y estructuradas las entidades; pero unido a ello, al modo en el cual son administradas desde el punto de vista del gobierno y su gestión; lo que implica además una preocupación especial por el diseño para establecer y manejar los nexos y relaciones con los diversos entes del entorno, es decir, con los múltiples grupos de interés (p.19)

A lo que Vegas (2017) contempla y sugiere que la gobernanza representa:

...una diversidad de intereses, de poderes y capacidades, recursos y posibilidades de dominación de los diferentes grupos y actores que se buscan involucrar para definir la agenda pública, procurando mecanismos para tomar decisiones con muchos agentes, actores sociales y grupos de interés. Los actores sociales siempre responden a intereses sectoriales, por lo que su discurso irá orientado a la defensa de esos intereses. No podemos exigir a esos actores otro comportamiento. (p.11)

En cuanto a la gobernanza institucional, se tiene la postura de Solorzano-Calero y Vegas-Meléndez (2022) quienes dan su propia definición al respecto:

La gobernanza institucional viene a representar un nuevo esquema de poder en la que sus participantes tienen el mismo peso dentro de su estructura, en la que se requiere una toma de decisiones validadas y consensuadas sobre asuntos de interés colectivo, en la que la agenda pública -previamente aceptada- sea priorizada según las necesidades de desarrollo, y no desde las particularidades; en la que, las soluciones sólo se orientan en la raíz del problema y no en sus consecuencias. (p. 9)

Gobernanza en el Ecuador

La Constitución Nacional de la República del Ecuador (2008), determina la estructura que permite y facilita el proceso de gobernanza institucional, más allá de la perspectiva territorial, mostrando la estructura política y de gestión de gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo (PND 2021-2025) establece una gobernanza colaborativa en la que se resalta lo siguiente: 1. Incentivar la participación ciudadana en el ciclo de la política pública en articulación con los diferentes niveles gubernamentales. 2. Garantizar la articulación, integración y coordinación de acciones intersectoriales de instituciones públicas de la función ejecutiva y los GAD (Gobiernos de Administración Descentralizadas), para la planificación e intervención efectiva en territorio.

Constructo Metodológico

La presente investigación tiene un diseño bajo el paradigma fenomenológico-interpretativo, con un enfoque cualitativo, a lo que Mejía (2007) comenta que este enfoque es “el procedimiento metodológico que utiliza palabras, textos, discursos, dibujos, gráficos e imágenes”. (p. 146); a lo que según Katayama (2014): “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 Gibbs (2012), el enfoque cualitativo guía al análisis recóndito de la realidad social, en la que los investigadores “se interesan por acceder a las experiencias, interacciones y documentos en su contexto natural y en una manera que deje espacio para las particularidades de esas experiencias, interacciones y documentos y de los materiales en los que se estudian”. (p. 14); a lo que Creswell (2013), señala que:

Es un proceso interrogativo de comprensión basado en distintas tradiciones metodológicas de indagación que exploran un problema social o humano. El investigador construye un panorama complejo y holístico, analiza discursos, refiere visiones detalladas de los informantes y lleva a cabo el estudio en un entorno natural. (p. 13)

Todas son posturas diversas, pero que favorecen en la extensión del discernimiento cuando se trata de una investigación cualitativa.

Por otro lado, la investigación es de un nivel descriptivo, a lo que Ramos-Galarza (2020) indican que “ya se conocen las características del fenómeno y lo que se busca, es exponer su presencia en un determinado grupo humano” (p. 2). Se puede agregar, lo comentado por Rojas (2013), en cuanto a la investigación descriptiva, al mencionar que “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)

En cuanto a las técnicas de recolección de información, la investigación se soportó básicamente en dos instrumentos muy acordes al enfoque cualitativo: La observación directa y la entrevista en profundidad. Con la observación directa se alcanzan puntos favorables para la investigación, a lo que Rodríguez, Gil y García (1996), indican sobre observación: “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)

El otro instrumento utilizado, la entrevista en profundidad, se practicó a través de un cuestionario (validado por expertos) previamente elaborado, directamente vinculado con el propósito de la investigación, así como por los criterios de los investigadores sobre las temáticas abordadas, los cuestionarios fueron respondidos de manera oportuna y con un discurso lleno de conocimientos y experiencias por parte de los entrevistados; para Taylor y Bogdan (1984) la entrevista admite “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)

Según Ibáñez (2016) la entrevista en profundidad “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); a lo que Sierra (1995) agrega “debe ser de carácter holístico, en la que el objeto de investigación está constituido por la vida, experiencias, ideas, valores y estructura simbólica del entrevistado aquí y ahora”. (p. 299)

Marc y Picard (2016) señalan 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)

Alonso (2007) indica sobre la entrevista en profundidad lo siguiente:

(...) la entrevista de investigación es por lo tanto una conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el entrevistador con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional, continuo y con una cierta línea argumental, no fragmentada, segmentada, precodificado y cerrado por un cuestionario previo del entrevistado sobre un tema definido en el marco de la investigación. (p. 228)

Por su parte, Vegas-Meléndez (2016), en cuanto a la entrevista en profundidad, señala que:

Representa un instrumento que permite obtener las concepciones personales de los entrevistados sobre la situación objeto de la investigación en medio de un esfuerzo de inmersión y reinversión con intimidad y familiaridad para sinceramente reconstruir a través de la discursividad el punto de vista (perspectiva) del informante (o actor relevante) en el cual se ubica la investigación y su contexto. (p. 27)

La entrevista ha sido aplicada a los investigadores: Dra. Belén Gutiérrez Arcona (Universidad de Carabobo), Dr. Camilo Padilla Vargas (Universidad de Oriente, Venezuela) y Wladimir Pérez Parra (Universidad Politécnica Estatal del Carchi), todos expertos en temas de gobiernos locales y gobernanza.

Las posturas de los entrevistados han sido registradas, “siendo clasificadas en códigos y posteriormente procesadas hasta llegar a una categoría central, las mismas deben estar visibles Matriz axial: Categorías y descriptores emergentes de la entrevista en profundidad, cuyo constructo original se encuentra en el documento de informe final”. (Vegas-Meléndez, 2016, p. 42)

Hallazgos Presentes en la Investigación

Al ser una investigación de enfoque cualitativa, se ha procedido a utilizar como estrategia de análisis de los datos y la información, la desarrollada por la llamada Teoría Fundamentada (sugerida su práctica en la Unidad de Titulación), representando ser la más adecuada para los estudios de las ciencias sociales, y más aún cuando se tiene como objeto de estudio a la administración pública; esta estrategia facilita la posibilidad de analizar el contexto de una manera sistémica y transversal.

Esta teoría tiene como principal exponente a Glaser (1967), quien sostiene que la TF:

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 su parte, Glaser y Strauss (1967), indican que, es:

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)

Strauss y Corbin (2012), también hacen sus investigaciones en la que agregan la conveniencia de desarrollar una triangulación durante el proceso de saturación teórica,

valiéndose de una fase relacional (asumida por los investigadores de este trabajo), cuya ejecución se da en dos fases de codificación: 1.- “codificación axial” y, 2.- “codificación selectiva”. Con el objeto de sustentar lo anterior, los mismos Strauss y Corbin (2012), resaltan 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)

Strauss & Corbin (2012), en su explicación sobre la codificación selectiva, señalan que:

...un proceso en el cual todas las categorías emergentes se integran dentro de un esquema conceptual, en torno a una categoría central o nuclear. La categoría central tiene un importante poder analítico, dado que permite reunir las categorías para formar un todo explicativo al tiempo que permite informar acerca de la variación entre las categorías. (p. 29)

Partiendo de lo anterior Strauss y Corbin (2002) sugieren “utilizar una matriz condicional consecucional como estrategia para profundizar en las relaciones entre las condiciones/ consecuencias micro y macro, de tal modo que pueda explicarse cómo el entrecruzamiento de las condiciones y consecuencias crean los contextos para la acción/interacción”. (p. 37)

Los “códigos in vivo” que van apareciendo en la matriz axial, representan los puntos de enlace para el proceso de categorización que se desarrolla posteriormente; en la tabla 1 se pueden observar estos códigos que surgen del corpus discursivo de los entrevistados; los entrevistados son personalidades en el mundo de la academia y la ciencia que investiga los temas tratados en este artículo.

Tabla 1
Categorías y Descriptores Emergentes de la Entrevista en Profundidad

Corpus discursivo	Códigos axiales	Conceptos sustantivos	Categoría Central
La modernización de la administración pública pasa por un sentido de responsabilidad con el ciudadano presente y del futuro. Se debe actuar estratégicamente, ya que la transformación social avanza a pasos agigantados. La gobernanza institucional representa un nuevo modelo basado en la gestión pública con soporte en los acuerdos entre actores relevantes.	- Capacidad para actuar desde la transformación continúa. - Modernidad pensada en la sociedad del presente y el futuro. -Actores relevantes	-Administración pública basada en la tecnología y la innovación (post burocracia)	V1.- Modernización de la administración pública desde la post burocracia V 2.- Gobernanza institucional como espacio para la modernidad Categoría Central: Modernización de la administración pública desde los principios de la gobernanza institucional
La gobernanza representa un nuevo paradigma de poder entre pares. Se consolida una vía para los grupos de interés. La modernización o transformación de la administración pública es imperante frente a los retos tecnológicos y de innovación, lo cual genera nuevas necesidades y servicios públicos.	- Nuevos paradigmas para la participación - Visibilidad de los grupos de interés -Retos tecnológicos y de innovación	-Gobernanza para la modernización de la administración pública	
Los desafíos y retos de la administración pública son cada vez mayores, siendo su frecuencia cada vez continua, ello requiere el uso de estrategias y herramientas gerenciales acordes a los nuevos tiempos. La gobernanza es un paradigma implícito en todas las administraciones públicas, y más en la estructura en la que se sustenta la administración pública.	-Desafíos y retos de la propuesta modernizadora. -Herramientas gerenciales	-Recontextualización del significado de la administración pública	

Nota: Menéndez-Mendoza y Mantuano-Zambrano (2023) a partir de entrevistas en profundidad

Lo expresado en la tabla 1, resalta los hallazgos que han emergido en la revisión discursiva, y su correspondiente proceso de comparación constante (teoría fundamentada), se muestran conceptos sustantivos y una categoría central, la exégesis se da bajo el método hermenéutico, desde la visión de Gadamer (1998), quien manifiesta 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); y desde otra perspectiva, y sobre el mismo método, Vegas-Meléndez (2016), interpreta que este “permite establecer la posibilidad de entender, comprender e interpretar el discurso de los postulados desde su origen”. (p. 9)

Desde el discurso de los entrevistados, se puede llegar a comprender un poco más el contexto a partir de la interpretación de quien lo interpreta, según sus vivencias, por ello Romero (2005) sostiene que “La mente humana trabaja sobre los datos que recibe” (p. 272), a lo que, a su vez, se destaca lo manifestado por Martínez (2010) al señalar las fases necesarias para un proceso de segmentación del discurso. Véase:

Figura 1
Categorización, hallazgos y discusión



Estas premisas emergentes, permiten a los investigadores exponer líneas de acción que permiten ser asociadas a buenas prácticas dentro de la administración pública. Veamos.

V1.- Modernización de la administración pública desde la post burocracia. Todo proceso de modernización pasa por la conceptualización de los nuevos paradigmas a incluir en dicho proceso de modernización. Los paradigmas, deben, a su vez, ser adaptados a la realidad que se impone en la estructura social y política a la que se encuentra insertada la administración pública. La incorporación de instrumentos y herramientas gerenciales exitosas en la administración empresarial se hace vital, cuya innovación y tecnología debe ser puesta en práctica en espacios

moderados de la administración pública, en la que su aplicabilidad este más comprobada.

V2.- Gobernanza institucional como espacio para la modernidad. El paradigma de la gobernanza se ha ido imponiendo en las dos últimas décadas. Su éxito se basa en la conceptualización propia que le da cada sociedad, incluida la política, sobre su significado, utilidad y sentido de oportunidad para el fortalecimiento en el diseño de políticas públicas, en la que se busca mayor participación ciudadana, aumento de los niveles de transparencia y la rendición de cuentas visible. La propuesta de la gobernanza pasa por una consolidación de espacios ciudadanos que garanticen los acuerdos y las alianzas en pro de un mismo objetivo para el desarrollo.

Estas vertientes, representan la interpretación que da a lugar a la categoría central de la investigación: *Modernización de la administración pública desde los principios de la gobernanza institucional*; esta categoría se convierte en la propuesta de buena praxis que se debe considerar a presentar ante cualquier institución de la administración pública, que requiera emprender una conceptualización sobre proceso de modernización.

Reflexiones Finales

Como toda investigación cualitativa, no se registran conclusiones, así que desde este espacio se dan unas breves reflexiones sobre la investigación desarrollada. La modernización representa una oportunidad para la administración pública de insertarse en prácticas que conlleven a la buena praxis dentro de un esquema regulado por normas legales y elementos constitucionales, los cuales establecen en la mayoría de las situaciones, actuar con celeridad, calidad y eficacia.

La propuesta de modelos para una administración pública debe ser pensada desde la cultura organizativa del modelo de país que se tiene, es importante tener el apoyo del sistema político imperante, para evitar su injerencia en las decisiones que se debe tomar, para así,

alcanzar niveles deseados de transparencia y de participación ciudadana.

La investigación cumple con uno de sus propósitos que es el alcanzar a aportar a la línea de investigación del programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí: Gobernanza institucional. Con ello, se procura abrir debates y discusiones académicas sobre el funcionamiento de la administración pública en la era moderna, en la que términos como post burocracia comienzan a tener mucha fuerza, la cual basa sus ideas en la experiencia gerencial.

La gobernanza empieza a entenderse como un paradigma de gestión, muy útil para la administración pública, en la que sus principios rectores: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, acuerdos para el desarrollo, y la incorporación de grupos de interés, comienza a verse reflejada en las configuraciones que se van dando a lo largo de la Latinoamérica.

Las vertientes que ha surgido de la categorización: *VI.- Modernización de la administración pública desde la post burocracia.*, y *V 2.- Gobernanza institucional como espacio para la modernidad*, contribuyen con la generación de una categoría central: “Modernización de la administración pública desde los principios de la gobernanza institucional”, su significado está basado en la importancia que tiene el desarrollar un proceso de modernización en la que se tome en cuenta los principios de la gobernanza, universalmente aceptados.

Se espera que las instituciones públicas puedan acoger este trabajo como guía sobre los pasos que se deben dar, para iniciar un proceso de modernización bajo premisas que contribuyen en la generación de valor público.

Hasta acá la investigación.

Referencias Bibliográficas

Alonso L.E (2016). Sujeto y discurso: El lugar de la entrevista abierta en las

- prácticas de la sociología cualitativa. [/http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2016/01/Alonso-Cap-2-Sujeto-y-Discurso-El-Lugar-de-La-Entrevista-Abierta.pdf](http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2016/01/Alonso-Cap-2-Sujeto-y-Discurso-El-Lugar-de-La-Entrevista-Abierta.pdf)
- Banco Mundial (2022). La gobernanza mundial. Informe 2020. [https://www.academia.edu/1642570/The_new_public_management_Improving_research_and_policy_dialogue](https://www.bancomundial.org/es/Abero, L., Berardi, L., Capocasale, A., García, S., & Rojas, R. (2015). Investigación Educativa. Abriendo puertas al conocimiento. CLACSO.</p>
<p>Barzelay, M. (2000). The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue, Berkeley. <a href=)
- Carrillo-Castro, A. (1988). La Reforma Administrativa. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta). Miguel Ángel Porrúa, S.A., Librero-Editor. pág. 27.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD (2020). Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. Escuela CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2020). Carta Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI. Documentos del CLAD: Consensos y Declaraciones. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- Cerrillo, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid. https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf
- Cevallos-Torres, G., & Vegas-Meléndez, H. (2022). Aportes de la gobernanza para un nuevo modelo post burocrático. Una visión desde la gestión pública local. 593 Digital Publisher CEIT, 7(5-2), 199-216. <https://doi.org/10.33386/593dp.2022.5-2.1511>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47018>
- Comisión Europea (2001). *EUROPEAN GOVERNANCE: A WHITE PAPER*. Brussels. https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/DOC_01_10
- 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
- Corporación Andina de Fomento-CAF (2017). 12 Notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión. Corporación Andina de Fomento. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--sro-lima/documents/publication/wcms_838487.pdf
- Chotray, Vasudha and Gerry Stoker (2010). *Governance Theory and Practice*. Palgrave MacMillan. Cap. 1.
- Creswell J.W. (2016). Investigación Cualitativa y Diseño Investigativo. <https://academia.utp.edu.co/seminario-investigacion-II/files/2017/08/INVESTIGACION-CUALITATIVA-Creswell.pdf>
- Ganga-Contreras O., y Núñez-Mascayano G. (2014). Gobernanza de las organizaciones: Acercamiento conceptual a las instituciones de Educación Superior. <https://www.revistaespacios.com/a18v39n17/18391709.htm>
- García, S. (2016). *La Gobernanza y sus enfoques*. Delta Publicaciones. <https://elibro.net/es/lc/uguayaquil/titulos/227369>
- Gadamer H. (1998). *El Giro Hermenéutico*. Traducción de Arturo Parada. Madrid España.

- Gibbs A. (2014). El análisis de datos en Investigación Cualitativa. https://issuu.com/ediciones_morata/docs/gibbs-1/11
- Glaser, B. (1992). Basic of Grounded Theory Analysis: Emergence vs Forcing. Edit. Sociology Press.
- Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1967). The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research. Hawthorne: Aldine de Gruyter.
- Hernández R; Fernández C y Baptista, M (2014). *Metodología de la Investigación*. Sexta edición. Editorial Mc Graw Hill. México.
- Ibáñez, J. (2016). Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica. Ed. Siglo XXI.
- Intriago-Brito, A., & Vegas-Meléndez, H. (2023). Gobernanza Institucional desde la Perspectiva de la Administración Pública Post Burocrática. 593 Digital Publisher CEIT, 8(5), 17-32. <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.5.1987>
- Katayama-Omura, R. J., (2014). Introducción a la investigación cualitativa: Fundamentos, métodos, estrategias y técnicas. Universidad Inca Garcilaso de la Vega. TU/INV-001-2014. <http://repositorio.uigv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.11818/559/INTRODUCCI%3%93N%20A%20LA%20INVESTIGACI%3%93N%20CUALITATIVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Marc y Picard (2015). Interacción Social. Cultura, instituciones y comunicación. Ed. Paidós.
- Martínez-Miguélez, M. (2002). *La nueva ciencia: su desafío, lógica y método*. Ed. Trillas, 1999 (reimp. 2002). p. 245-259. ISBN 968-24-4659-7
- 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.
- Nosiglia, S. T. (2018). La Gobernabilidad Universitaria en Argentina y los nuevos desafíos: el rol de los gremios docentes en la definición de la carrera académica. *REVISTA DE LA ESCUELA DE CIENCIAS DE LA EDUCACION*, 1(13). doi: <https://doi.org/10.35305/rece.v1i13.32>
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Editorial Paidós. <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/1048>
- 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 la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2007). La democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. <https://controlatugobierno.com/bibliografia/la-democracia-de-ciudadania-una-agenda-para-la-construccion-de-ciudadania-en-america-latina-pnud/>
- Ramio C. (2019). De la Administración pública del pasado a la Administración pública del futuro. <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/2050>
- Ramos-Galarza, C. (2020). Los alcances de una investigación. *Revista CienciaAmérica* (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
- Rojas, R. (2013). Guía para realizar investigaciones sociales. México, D.F.: Plaza y Valdés.
- Romero, (2005). unidad compleja: cuerpo-cerebro-mente-medioambiente. <https://asociacioneducar.com/uccmma>
- 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

- Taylor y Bogdán (1984). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados. PAIDOS. <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2011/12/Introduccion-a-metodos-cualitativos-de-investigaci%C3%B3n-Taylor-y-Bogdan.-344-pags-pdf.pdf>
- 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
- 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. (2016). La teoría fundamentada como herramienta metodológica para el estudio de la gestión pública local. *Revista Venezolana de Gerencia*. <https://www.redalyc.org/journal/290/29048812004/html/>