

**Nuevos enfoques en la gestión pública para
una gobernanza institucional inteligente**

**New approaches to public management
for intelligent institutional governance**

Mariuxi Marlene Solórzano-Calero¹

**Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Manabí -
Ecuador**

msolorzano9163@pucesm.edu.ec

Hilarión José Vegas-Meléndez²

**Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Manabí -
Ecuador**

hvegas@pucem.edu.ec

doi.org/10.33386/593dp.2022.5-2.1448

V7-N5-2 (sep) 2022, pp. 138-153 | Recibido: 05 de septiembre de 2022 - Aceptado: 20 de septiembre de 2022 (2 ronda rev.)
Edición especial

¹ Abogada de los Juzgados y Tribunales De la República del Ecuador
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3636-5725>

² PhD en Ciencias Administrativas y Gerenciales. Docente e Investigador de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí
ORCID: <https://orcid.org/000-0002-8526-2979>

Cómo citar este artículo en norma APA:

Solórzano-Calero , M., & Vegas-Meléndez, H., (2022). Nuevos enfoques en la gestión pública para una gobernanza institucional inteligente. 593 Digital Publisher CEIT, 7(5-2), 138-153 <https://doi.org/10.33386/593dp.2022.5-2.1448>

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

El propósito de la investigación ha sido el interpretar los nuevos enfoques en gestión pública para una gobernanza institucional inteligente, teniendo como unidad de estudio el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (Ecuador); el diseño de la investigación es tipo fenomenológico interpretativo con un enfoque cualitativo, de dimensión inductiva, con un nivel de profundidad descriptiva, siendo a su vez de campo no experimental, la revisión documental se plantea como estrategia para la obtención de postulados teóricos, informes y relatos narrados por informantes claves; a su vez, la estrategia de análisis estuvo fundamentada en las fases propuestas por la Teoría Fundamentada, en las que se representan los códigos sustantivos, códigos axiales, conceptos sustantivos hasta llegar a la categoría central; así como del uso de la praxis hermenéutica (analítico-interpretativo) con el objeto de dar forma interpretativa al discurso expresado por los entrevistados -expertos académicos e investigadores- a través de una entrevista en profundidad (semi estructurada). Entre los hallazgos encontrados se encuentra la categoría Gestión pública 4.0: Gobernanza institucional inteligente, la cual se presenta como una propuesta de buena praxis de gestión pública, la cual surgió de la triangulación entre la teoría consultada, la narrativa discursiva de los informantes claves y los criterios propios de los investigadores, dando un espacio al interaccionismo simbólico. Entre las principales reflexiones se encuentra la necesidad de incorporar una gobernanza institucional en la gestión pública como praxis de participación ciudadana directa y comprometida.

Palabras clave: Gestión pública; gobernanza; Teoría Fundamentada

ABSTRACT

The purpose of the research has been to interpret the new approaches in public management for an intelligent institutional governance, having as unit of study the Ministry of Production, Foreign Trade, Investment and Fisheries (Ecuador); the research design is interpretative phenomenological type with a qualitative approach, of inductive dimension, with a descriptive depth level, being in turn of non-experimental field, the documentary review is proposed as a strategy for obtaining theoretical postulates, reports and stories narrated by key informants; In turn, the analysis strategy was based on the phases proposed by the Grounded Theory, in which the substantive codes, axial codes, substantive concepts are represented until reaching the central category; as well as the use of the hermeneutic praxis (analytical-interpretative) in order to give interpretative form to the discourse expressed by the interviewees -academic experts and researchers - through an in-depth interview (semi-structured). Among the findings is the category Public Management 4.0: Intelligent Institutional Governance, which is presented as a proposal for good public management praxis, which emerged from the triangulation between the theory consulted, the discursive narrative of the key informants and the researchers' own criteria, giving a space to symbolic interactionism. Among the main reflections is the need to incorporate institutional governance in public management as a praxis of direct and committed citizen participation

Palabras clave: Public management; governance; Grounded Theory

Introducción

La gestión pública representa la vía en que los gobiernos (centrales o descentralizados) desarrollan sus actividades a través de sus distintas instituciones, y quizás en algunas situaciones muy específicas y especiales, mediante un tercero. Los estados modernos desarrollan gestiones públicas innovadoras en atención a las nuevas exigencias que muestran los ciudadanos y los *stakeholders* con el pasar del tiempo, más aún con la aparición de novedosas tecnologías, herramientas informáticas y digitales, así como de conceptos inteligentes para situaciones que ameritan respuestas igualmente de inteligentes.

Mucho se ha trabajado para tener una gestión pública con nuevos enfoques. La aparición de paradigmas que invitan a la modernización o transformación se ha vuelto una constante en diversas partes del mundo. En cada continente se encuentran experiencias que favorecen la instrumentación de procesos, procedimiento y técnicas que ofrecen respuestas oportunas a la ciudadanía.

Desde la visión latinoamericana, se encuentran el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE; así como reconocidos autores que reflejan sus experiencias en el área, así como de reconocidos investigadores que dejan huellas que continúan en este campo del conocimiento. Los aportes de estos (Instituciones-Organismos, autores-investigadores) se encuentran disponibles en sus respectivas páginas oficiales y documentos escritos en prestigiosas editoriales, además de reconocidas revistas científicas.

Estos organismos han generado documentos que han sido avalados y validados por los países de la región tales como: Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI, Carta Iberoamericana de innovación en la Gestión Pública, Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, entre otras, Impulsadas

por el CLAD; por su parte la CEPAL ha desarrollado publicaciones bajo la vertiente de Gestión Pública y planificación del desarrollo; en cuanto a la OCDE sus aportes están orientados al fortalecimiento de la gobernanza pública y sus beneficios para la gestión pública de los gobiernos latinoamericanos; por supuesto, también se encuentran las ideas y premisas de los autores-investigadores en la que desde sus diferentes contextos describen sus conceptos.

En el recorrido teórico de la investigación serán presentados los principales aportes de estas instituciones globales y de los principales exponentes (autores-investigadores) con el objeto de ir sustentando la narrativa de los investigadores. Cabe destacar que los aportes son dados desde su propia forma de visualizar la gestión pública y la gobernanza institucional, dándole la notoriedad desde el enfoque de sus propios principios que le dan origen.

No cabe dudas que el tema de la gestión pública representa un reto para cada investigación que se inicia con ella como foco principal. Esto sucede porque cada administración pública tiene sus particularidades y contextos, base constitucional, régimen político y una visión social, en ocasiones, muy opuesta entre países de un mismo continente. Y más aún, si se trata de una asociación con la gobernanza institucional. Esta última ha tenido una escalada importante en el discurso de los gobiernos de Latinoamérica, siendo incorporada de manera intencional en mucha de sus constituciones, pasando desapercibida para muchos.

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.

Una gestión pública con enfoques modernos fortalece el proceso de gobernanza institucional, transformándola en un espacio inteligente para el debate y la construcción de políticas autóctonas que signifiquen desarrollo. Es decir, una gobernanza inteligente sería el resultado de instrumentar tecnológicas modernas y herramientas innovadoras en sus actividades principales (producto, servicios, proceso), con lo cual se lograría un acompañamiento ciudadano más viable, visible y comprometido con la gestión.

Por ello, la investigación focalizó su atención en un claro propósito: interpretar los nuevos enfoques en gestión pública para una gobernanza institucional inteligente, dando la oportunidad de identificar las diferentes perspectivas sobre las temáticas, revisando las posturas institucionales y de reconocidos investigadores; destacándose la importancia de su adecuación para los estados de la región (especialmente el de Ecuador), así como su contribución hacia una gobernanza institucional que da espacio a los procesos de corresponsabilidad establecido, en la que la ciudadanía contribuya en la construcción de una agenda pública, así como de su participación en el diseño y seguimiento de políticas públicas; siendo participe en el atender la rendición de cuentas presentadas por las administraciones públicas.

Lo anterior, busca dar respuesta a la pregunta formulada por los investigadores ¿Cuáles son los nuevos enfoques en la gestión pública que permiten una gobernanza institucional inteligente?, dicha pregunta fue el motivo principal por la cual se desarrolló la investigación, dando origen a este artículo. Para ello, se hizo un acercamiento con el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (Ecuador), con el objeto de tener la posibilidad de encontrar un espacio para la observación directa y su contraste con la teoría.

La investigación corresponde al Programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí, la cual tiene como

línea de investigación: gobernanza institucional. La misma deja como intención principal una propuesta de buena praxis en la gestión pública, la cual busca contribuir de manera conceptual y discursiva sobre la gestión pública y la gobernanza inteligente.

Revisión de posturas teóricas

Este apartado destaca las visiones, significados y conceptualizaciones de los principales organismos nacionales e internacionales sobre la gestión pública y la gobernanza; así como de referentes calificados por sus experiencias e investigaciones, cuyo aporte es muy sustantivo dado los contextos en las que se ofrecen; ello ha permitido a los investigadores responsables de este trabajo obtener una narrativa apreciable en términos académico y científico, lo cual contribuye en la transferencia del conocimiento a otros interesados.

Gestión pública y sus bifurcaciones

Hoy día definir la gestión pública, es si se quiere un poco complicado en términos epistemológicos, dado que siempre había sido vista como un espacio para satisfacer planes políticos dentro de la administración pública. Podría decirse que, en los inicios de su conceptualización, la gestión pública era considerada una instancia para la formulación de políticas públicas, o al menos una vía para su ejecución; así como de un espacio burocrático para las necesidades que la sociedad demandaba. Y en muy continuas ocasiones, servir de puente para satisfacer los compromisos adquiridos en procesos de elección.

Gracias a las propuestas que buscan de manera continua mejorar los procesos dentro de la administración pública, comienzan a surgir modelos, o al menos determinadas orientaciones, de cómo transformar la gestión de lo público de manera significativa, en la que mecanismos e instrumentos de estilo gerencial pueden ser parte de la solución a problemas como la corrupción, tráfico de influencias, la ausencia de rendición de cuentas y de cómo medir la gestión en sí misma, entre otras.

Con ello, se cambia la idea de lo que representaba la gestión pública, en la que pasaba de englobar asuntos meramente administrativos, políticos e institucionales dando respuestas a la gestión de la política gubernamental, a ser una instancia de continuos estudios por parte de la academia e instituciones preocupadas en el buen accionar de las instancias gubernamentales, en la que fuesen más ágiles, transparentes, y con resultados visibles.

Visto de esta forma, se hace importante destacar lo expresado por el CLAD (2020) en el ítem 23 de su Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, en la que indica que “La gestión pública es cada vez más compleja y cambiante, y apela a una gestión del conocimiento de alta intensidad, de gestión basada en información compleja que requiere del apoyo científico para su interpretación”. (p. 16), esto indica su carácter como objeto de estudio para la ciencia y su capacidad indicadora de nuevas rutas para el conocimiento gerencial.

Hoy día la gestión pública tiene un perfil mucho más moderno, *técnico*, y profesional; donde el burócrata sede su espacio al gerente. Esto producto de las tendencias que surgieron en los años '90 con la denominada Nueva Gestión Pública, llegando a lo que hoy día conocemos como la Nueva Gobernanza, pasando finalmente hasta el gobierno digital, tomando fuerza este último desde hace unos cinco *años*. En ese trayecto han surgido una serie de bifurcaciones cuya orientación a estado dada primordialmente en tendencias post burocráticas, intentando superar por diversos medios la propuesta de Weber (1921).

La Reinención del Gobierno y la Nueva Gestión Pública fueron las propuestas iniciales que dieron paso al llamado post burocratismo. Entre los principales referentes sobre las tendencias post burocráticas están Crozier (1992) y Osborne Gaebler (1994) y Barzelay (2003), cuyas propuestas están sustentadas en lo que iniciaron Peter y Waterman(1982), Drucker (1973) y Toffler (1993), en la que expusieron una serie de tipologías que apuntaban hacia una nueva forma de conducir la administración

pública, dando la posibilidad de establecer -cada vez más,-nuevos paradigma que impulsarán cambios en los diversos aspectos que son propios de la administración pública y su relación con el ciudadano, su organización interna, un direccionamiento mucho más estratégico y con una gestión transparente.

A partir de ese momento, las tendencias post burocráticas no han dejado de aparecer, incluso con significativos cambios en relación con la tendencia anterior, dando sostenimiento a un interés intelectual por parte de diversos investigadores y, lógicamente, la academia. Desde la perspectiva de esta investigación sólo se considerarán las tendencias más renombradas (sin desmeritar a ninguna otra) con el objeto de ir directamente con el análisis interpretativo sobre los enfoques actuales, y como su consolidación abren una oportunidad a una nueva tendencia mediante el uso de la innovación como estrategia y el uso de las TICs como mecanismo de avance tecnológico.

Ante la variedad de propuestas post burocráticas, los investigadores consideraron pertinente hacer una clasificación sobre las tendencias (modelo) que mantienen un nivel actual de vigencia. Esto con el objeto de auto organizarse para el proceso de interpretación y de construcción de la narrativa.

El siguiente cuadro 1 (sinóptico) se muestran dos modelos de gestión pública, cuya denominación se la dieron los propios investigadores: 1.- Modelo Innovación y, 2.- Modelo 4.0.

Tabla 1

Clasificación de modelos, práctica y fundamentación

Modelo	Práctica	Fundamentación
Innovación (GP 2.0; GP 3.0)	Nueva Gestión Pública	-Lógica sistemas abiertos/ cerrados y lineal, desarrollada en entornos simples, predecibles y baja resistencia al cambio -Teoría de la elección pública -Teoría económica de la burocracia -Nuevo institucionalismo económico y gerencia profesional -Three Ms: “mercados-gerentes-medición” -Eficiencia-eficacia-productividad
	Nuevo Servicio Público	-Conceptualizado en los fundamentos de la NGP -Aplica la lógica sistemas abiertos -Énfasis Output-control -Gobernanza social -Reafirmación valores democráticos
	Gestión Social	-Gestión en los niveles micro, meso macro -Creación de valor público Interrelación entre individuos y comunidades
	Nueva Gobernanza	-Transparencia -Participación del ciudadano directamente en la consideración de opciones de políticas y la toma de decisiones. -Rendición de cuentas
	Gobierno abierto	-Sustentado en la transparencia -Participación ciudadana -Colaboración entre ciudadanos y entes <i>públicos</i> -Acceso a la información pública
	Gobierno digital	-Tecnología digital para crear valor público -Interacción entre actores estatales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos y personas encargadas de la producción y acceso a los datos
Gestión pública 4.0	Gobernanza institucional inteligente	-Innovación abierta -Gestión en red -Transferencia de conocimiento -Representación colaborativa - Estado, sociedad civil y sector privado conectados por tecnologías digitales -Inteligencia colectiva -Open Data / Big Data -Inteligencia artificial

Modelo de innovación

Este modelo está sustentado por las prácticas expuestas en el cuadro 1, siendo ya muchas de estas prácticas casi caducadas, al ser desplazada por la siguiente en aparecer, pero que, sin dudas, la anterior siempre dio oportunidad para mejorar la que le sustituye. Aquí se incluyen las versiones de gestión pública 2.0, y gestión pública 3.0.

Nueva Gestión Pública (ya casi caducada). Está práctica comenzó muy bien impulsada, sin embargo, no fue bien “digerida” por muchas administraciones públicas las cuales fracasaron en su implementación al no contar con la normativa que le sustentara, la voluntad política y administrativa para su incorporación, el talento humano dispuesto a los cambios, la estructura organizativa que la soportara, y menos aún, la cultura gerencial que viabilizara su comportamiento. Sin embargo, su propuesta fue siempre buscar un gerencialismo en la administración pública que garantizara decisiones pensadas en el mercado, medir la gestión, ser transparentes y rendir cuentas a la sociedad.

El Nuevo Servicio Público. Se le considera una edición mejorada de la NGP, lo que no deja claro es si realmente representó una práctica de gestión pública en realidad novedosa y que realmente diera resultados de más descentralización administrativa, teniendo un efecto contrario.

La Gestión Social fue impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo, y entre sus ideólogos se encuentran Klikgsberg (1989) y Jaramillo (1994) con el tema de la ética cristiana; Cortázar (2006) con sus aportes sobre el liberalismo económico bajo principios éticos; Oszlak (1990) en sus ensayos sobre la modernización del estado; las posturas de Habermas (1981) y Marcuse (1979) en sus escritos sobre las teorías procedentes del neo-marxismo, así como también las ideas de O’Donnell (1990) sobre el marxismo analítico e individualismo metodológico; Drucker (1992) también al hacer referencia sobre la gestión de las entidades sin fines de lucro y las ONG’s.

La Nueva Gobernanza es una forma de dar paso a la institucionalidad. La organización de los actores sociales entorno a las mismas necesidades e intereses. Basa su fundamento en la evaluación de la gestión desde la rendición de cuentas, cuyo norte es la transparencia y la participación; y de los principios que así misma se establece, como lo es el que la sociedad asume la direccionalidad del proceso, siendo este definido por los entes gubernamentales de una manera interdependiente con los actores económicos y sociales.

Gobierno abierto. Representa la posibilidad de mostrarse transparente, accesible al que lo requiera, participativo e interactivo. Se da producto de una idea que nació 2011 con la participación inicial de ocho países; para hoy (2022) ya se cuentan 78 países. A este grupo se le conoce como Alianza para el Gobierno Abierto, la cual tiene como intención principal establecer “una plataforma internacional para reformadores locales comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta a los ciudadanos” (<https://www.opengovpartnership.org/es/>). Sus principios son: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación (Alianza para el Gobierno Abierto, 2015). Esto promueve la incorporación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Gobierno digital. Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2014) el gobierno digital representa:

El uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos con el fin de crear valor público. Esto se basa en un ecosistema de gobierno digital constituido por los actores estatales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos y personas encargadas de la producción y acceso a los datos, servicios y contenidos a través de interacciones con el gobierno. (pág. 6)

Está práctica permite la creación de valor público a partir del uso de las tecnologías y de las herramientas digitales, dando mayor

interrelación entre el ciudadano y la gestión pública de una manera más oportuna y eficiente.

Gestión pública 4.0. Una vía en tránsito

Los investigadores han denominado este apartado como lo indica el subtítulo (**Gestión pública 4.0. Una vía en tránsito**), un poco con la intención de subrayar los avances que ha tenido la gestión pública como praxis que busca el mejor de los resultados para la administración pública. Es importante aclarar que esta denominación (**Gestión pública 4.0. Una vía en tránsito**) fue agregada a la tabla 1 luego del proceso de categorización (ver tabla 2), con lo cual se asume como aporte de los investigadores al nuevo constructo teórico.

Acá es donde surge la denominada *gobernanza institucional inteligente*, cuyo proceso de maduración se da producto de los aportes teóricos y de las puestas en prácticas de instrumentos y mecanismos que dan la posibilidad de un nuevo esquema apuntalado por las nuevas tendencias tecnológicas y las herramientas virtuales que hacen que los cambios sean cada vez más acelerados y sin marcha atrás. Siendo lógicamente incorporadas a la administración pública.

Con relación a esto, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2020), estableció en su Carta Iberoamericana de Innovación para la Gestión Pública ciertas directrices en las que las administraciones públicas deben acoplarse, dada las tendencias irreversibles. En primer caso se menciona a la gobernanza como propiciadora de una gestión pública basada en la inteligencia artificial, en la que la *big data* es una herramienta muy útil para la toma de decisiones; en segundo plano, pero no menos importante, el tema de la innovación inteligente y como contribuye está en la erradicación de la corrupción. Veamos los ítems 30 y 31 de la mencionada carta:

30. El ámbito de gobernanza de las redes público-privadas de carácter complejo (externalizaciones o terciarizaciones y asociaciones público-privadas) deben ser

dirigidas por el organismo público que ejerza las funciones de principal, el rol de metagobernador. La gestión del big data de la mano de la inteligencia artificial debería aportar a la Administración pública mejores capacidades para planificar, tomar decisiones, controlar y evaluar estos sistemas complejos de gobernanza.

31. La digitalización, la robotización y la gestión por la vía de la inteligencia artificial de la burocracia puede contribuir de una manera decisiva a erradicar la corrupción administrativa. La inteligencia artificial alimentada por el *big data* puede estimular nuevos sistemas de control de la corrupción política. En todo caso hay que estar atentos ya que las nuevas tecnologías implican una concentración de poder que puede generar nuevos y sofisticados mecanismos de corrupción. (p. 17-18)

Las líneas de acción propuesta por el CLAD (2020) buscan que los datos sean considerados un recurso para la innovación y la colaboración.

Gestión pública y gobernanza en el Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador establece en su artículo 227 que a administración pública será regida por los “principios de eficacia, eficiencia, calidad, desconcentración, descentralización, participación, transparencia y evaluación” (2008); esto viene a ser un mandato supremo en la que la gestión pública debe comprometerse a su fiel cumplimiento. Por otro la, la misma 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.

En cuanto a la gestión pública, el Plan Nacional de Desarrollo (Creando oportunidades, 2022-2025), apuntala que la administración pública debe estar orientada a los objetivos nacionales y garantizar la calidad de sus servicios, buscando transparencia, eficiencia y competitividad. Estos esta expresado en su Eje Institucional, específicamente en sus políticas:

14.2 Potenciar las capacidades de los distintos niveles de gobierno para el cumplimiento de los objetivos nacionales y la prestación de servicios con calidad.

14.3 Fortalecer la implementación de las buenas prácticas regulatorias que garanticen la transparencia, eficiencia y competitividad del Estado.

Por otro lado, y en relación con la gobernanza este 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

Para Taylor y Bodgan (1988), “el término metodología alude a la forma en que se enfoca el problema y a cómo buscamos las respuestas. Esta varía según los intereses, supuestos y propósitos de investigación” (p. 11), por ello, es importante destacar el tipo o enfoque metodológico que se va a desarrollar con el objeto de aproximarse de la manera más adecuada a la situación de estudio.

La investigación es de tipo fenomenológica-interpretativa, la cual busca entender las situaciones desde la propia concepción del actor social, comprendiendo la realidad que realmente importa a las personas; con ello, se procura identificar premisas, sentimientos y motivaciones internas que orientan al actor socia, llevando a que se origine el fenómeno objeto de estudio. Así la investigación se presenta de enfoque cualitativa, sin ninguna intención de medir variables.

Este enfoque se asienta con la integración de la metodológica de los aspectos cualitativos que se destacan en el método de la Teoría Fundamentada de Strauss y Corbin (2012) en

el área de la sociología. La pertinencia de este enfoque está en el propósito enunciado por los investigadores y en la Unidad de Estudio que se toma como referencia en la propia investigación.

Diseño metodológico

El enfoque cualitativo de la investigación permite un discurso en metáforas las cuales permiten que la imaginación y la interpretación de los investigadores desarrollen una nueva realidad. Según Weick (2001) pueden ser entendida la metáfora “como conductas colectivas en el concepto de imaginación disciplinada” (p. 21), siendo esta considerada una vía a la imaginación; esto hace que, desde la perspectiva de Cornelissen (2006), se convierta “en un dispositivo cognitivo y heurístico a la vez” (p. 45), ya que se convierte en parte de la manera en que los propios investigadores formulan vivamente significados teóricos a partir de la lógica del descubrimiento.

Para Álvarez-Gayou (2018) la investigación de enfoque cualitativa “va en búsqueda de la subjetividad, así como, explicar y comprender como interactúan estas y los significados subjetivos individuales o grupales, esto la hace inductiva, ya que permite al investigador, a partir de los datos desarrollar conceptos e interacciones” (p.32), esto ha permitido los investigadores ser el sustento de la visión micro sociológica, como es la unidad de estudio indagada, como lo es el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca de la provincia de Manabí.

En cuanto al mismo enfoque cualitativo, lo referido por Vegas (2015), es de alta relevancia, quien manifiesta:

Mediante la perspectiva cualitativa se logra encontrar y analizar un área problemática - con su debida delimitación- por medio de una indagación y revisión de naturaleza teórica realizada en profundidad y de manera sistematizada a través del uso de fuentes escritas. Aplicando técnicas de recolección de información como: los *focus group*, la etnografía o las entrevistas en profundidad a

informantes relevantes con mucho que aportar, convirtiéndose en fuentes primarias y confiables, buscando al final, solo explicar y comprender sus significados. (p.7)

Esta postura de Vegas (2015) son una forma de expresar la importancia del uso adecuado de técnicas de recolección de información en el enfoque cualitativo, y que en caso de la presente investigación se utilizó la observación directa, la entrevista en profundidad (semiestructurada), siendo realizada a tres expertos investigadores estudiosos sobre la gestión pública y la gobernanza, quienes brindaron aportes muy significativos y sustantivos a la investigación, llevando a profundizar en el análisis desde una perspectiva académica y de orden científico al cual pertenecen los investigadores entrevistados.

Cabe resaltar que los tres entrevistados son los únicos informantes claves de la investigación, dado el perfil académico y científico que los investigadores la han dado a este trabajo, y que sólo busca construir una nueva narrativa discursiva dentro de la unidad de estudio que se consideró, como lo es el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca de la provincia de Manabí.

Nivel de profundidad y tipo de investigación

El nivel de profundidad es de tipo descriptiva. Es tipo naturalista (campo), no experimental, con estrategia de análisis es de tipo analítico-interpretativo.

En cuanto a la investigación de profundidad descriptiva, Hernández-Sampieri (2020) la refiere de la siguiente manera:

Con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas. (p.32)

Este nivel de investigación en la que se encuadra la investigación permitió que la unidad de estudio (Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca de la provincia de Manabí) haya sido caracterizada desde todos los puntos de vistas, iniciándose con una observación directa y de información relevante generada por la propia unidad de estudio. Con ello, se dio inicio al proceso de interpretación inicial, dando como resultado la posibilidad de generar las estrategias de orden documental y selección de técnicas de recolección de información.

Estrategia documental y técnicas de recolección de información

Entre las técnicas de recolección de información está la observación directa. Por otro lado, la estrategia de soporte documental asumida por los investigadores permitió considerar diversas posturas sobre la gestión pública y la gobernanza, encontrándose diversos contextos lo cual da origen a diversas definiciones y conceptos según las bifurcaciones que se han dado origen. Además de contar con la participación de excelentes catedráticos e investigadores en las entrevistas realizadas, siendo de gran ayuda sus aportes desde una mirada académica y científica.

La observación directa, según los Adle (1998):

Es uno de los principales instrumentos de recolección de información. La observación consiste en obtener impresiones del mundo circundante por medio de todas las facultades humanas relevantes. Esto suele requerir contacto directo con el (los) sujeto(s) aunque puede realizarse observación remota registrando a los sujetos en fotografía, grabación sonora, o videograbación y estudiando posteriormente. (p. 80)

En cuanto a la entrevista en profundidad, Vegas (2015) destaca lo siguiente:

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)

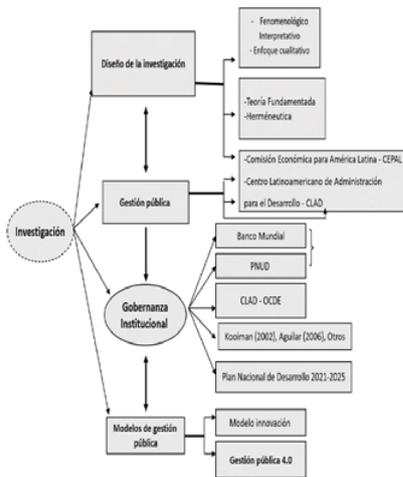
De manera resumida, la operatividad de las técnicas de recolección de información en la presente investigación ha sido de la siguiente forma:

a) La observación en la unidad de estudio (Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca de la provincia de Manabí), se registró como memo. b) Se subrayaron los aspectos resaltantes en cada revisión de textos, documentos, paginas oficiales etc; se hicieron memos y anotaciones internas y externas que permitieran mantener un orden cronológico. Esto contribuyo en la elaboración de un mapeo teórico. c) Se procedió a la selección de los entrevistados y a la realización de las entrevistas; los entrevistados fueron seleccionados por sus concomimientos, trabajos de investigación realizados y disponibilidad inmediata. d) En cuanto a la decisión de culminar la recolección de información/datos se asumieron los criterios establecidos por Lincoln y Guba (1985): i) Exhaustividad de las fuentes, ii) Saturación de categorías, iii) Emergencia de regularidades, iv) Sobre extensión de la información obtenida, en la que la nueva información no agrega nada central. (p. 54)

Gracias a lo anterior, a los investigadores se les facilitó el uso de la técnica del mapeo teórico para poder organizar a los principales referentes de cada eje temático, (gestión pública y gobernanza), permitiéndose sólo referenciar las más influyentes y distintivas, contribuyendo con el ejercicio de un análisis hermenéutico desde las bases filosóficas y ontológicas de propio concepto. El mapeo teórico se encuentra gráficamente en la figura 1.

Figura 1

Mapeo teórico



Esta entrevista fue aplicada a los investigadores: PhD Wladimir Pérez Parra, PhD Luis Alberto Correa Aguilar y PhD Víctor Genaro Puentes Solloza, investigadores de nacionalidad venezolana, mexicana y colombiana, respectivamente, todos de alta estima académica e investigativa en temas de gestión pública y gobernanza. Las entrevistas contribuyeron identificar la postura de las temáticas desde lo académico, así reconocer como están pensando los científicos y que plantean de manera sustantiva.

Veamos lo que dicen los entrevistados (matriz resumen) en la Tabla 2, esto con el objeto de dejar en evidencia lo desarrollado en las entrevistas.

Tabla 2

Categorías Emergentes de la Entrevista en Profundidad

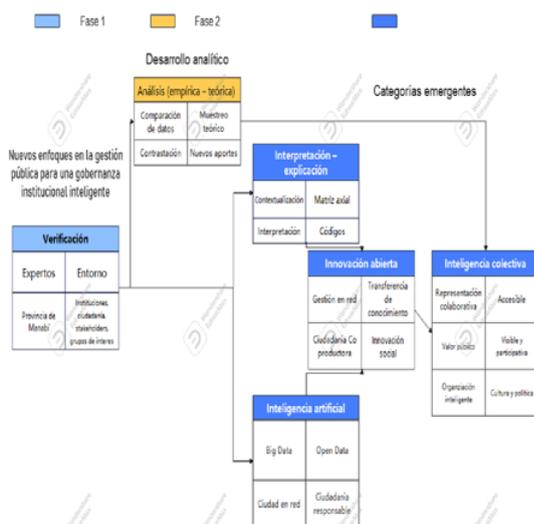
Códigos sustantivos	Códigos axiales	Conceptos sustantivos	Categorías
Contexto de la gestión pública	-Cultura de gestión innovadora	-Innovación abierta	
Actores de la gestión pública	-Sociedad y ciudadanía en red -Condiciones culturales y políticas	-Representación colaborativa de la sociedad	
Propósito de la gestión pública	- Valor público	-Inteligencia colectiva	Gestión pública 4.0:
Formas de la gestión pública	-Organización inteligente	-Gestión en red -Transferencia de conocimiento	Gobernanza institucional inteligente
Desarrollo institucional y gobernanza	-Gestión visible y participativa		
Significaciones de la gestión pública	-Nuevos constructos desde lo tecnológico	-Open Data / Big Data -Inteligencia artificial	
Significaciones en la gestión pública	-Nuevas disrupciones desde la innovación		

Nota: Fuente Solorzano & Vegas (2022) a partir de entrevistas en profundidad

En la figura 2, se puede observar -en modo sinóptico-el proceso de categorización desarrollado por los investigadores.

Figura 2

Fases de categorización



Estrategia de análisis - Hallazgos

La estrategia de análisis de los hallazgos que surgieron, los investigadores utilizaron el método propuesto por la Teoría Fundamentada (sugerida su revisión en la Unidad de Titulación); como puede observarse en la tabla 2 fueron emergiendo códigos in vivo (sustantivos y axiales) dando paso a los conceptos sustantivos, dando soporte así a la categoría central. La Teoría Fundamentada, expuesta por Strauss y Corbin (2012) señala 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)

Por otro lado, se ha utilizado el método hermenéutico propuesto por Gadamer (2001) quien establece la necesidad de entender, comprender e interpretar el discurso desde los orígenes, por ello, el mismo Gadamer (1998) indica que “A fin de tener una ordenación conceptual dentro de los expuesto por los informantes es necesario establecer un recorrido para la comprensión, interpretación y aplicación de lo manifestado” (p. 18). Este proceso de interpretación conllevó a lo siguiente:

1. La conceptualización de un modelo de gestión pública en las administraciones públicas que se categoriza como “Gobernanza institucional inteligente”, 2. La explicación de la “gestión pública científica e inteligente con elevado valor público” como resultado de las nuevas prácticas tecnológicas e innovadoras, 3. La descripción de una tipología de gestión: “Gestión pública 4.0, a partir de los componentes similares y no similares encontrados.

En atención a este proceso de “comprensión, interpretación y aplicación de lo manifestado”, los investigadores en el desarrollo hermenéutico obtuvieron la siguiente categoría central (Tabla 2), con su respectiva definición:

Gestión pública 4.0: Gobernanza institucional inteligente

Los investigadores definen inicialmente la gestión pública 4.0. Está es producto de la tecnología y la innovación. No puede condicionarse a las tendencias anteriores: Gestión pública 2.0: Nueva Gestión Pública y El Nuevos Servicio Pública; y la Gestión pública 3.0: Gobierno Abierto, Gobierno Digital, Gobernanza Digital, en cuanto a formar parte de un proceso evolutivo; por el contrario, existe la fuerte intención de ser impulsada con un fin: Ser realmente post burocrática.

Una gobernanza institucional inteligente:

Impulsa la prestación proactiva de servicios públicos, cuya intensión sea la de facilitar a los ciudadanos todo trámite que se pueda procesar sobre la base de información que conste en los sistemas de datos que posee la administración pública

Procura el continuo cambio capaz de movilizar a la sociedad para desafiar los retos y enfrentar situaciones complejas: Orientar y empoderar a los colaboradores de la gestión pública

Coadyuva en la desburocratización en la administración pública. La simplificación de trámites y procedimientos generan valor público. La integración de sistemas y procesos

de gestión de datos e información que viabilicen la atención personalizada al ciudadano es una vía a la eficiencia.

Permite incursionar en las redes sociales en dos vertientes: Interna (comunicación, información entre actores sociales), y externa (comunicación, información, participación y colaboración entre ciudadanos/as y la gestión pública.

Facilita el desarrollo de programas de formación especializada dirigidos a personas con funciones directivas en colaboración público-privada (gestión en red) e innovación participativa.

Promueve la acción pública desde los principios de inclusión, diversidad y accesibilidad.

Todo lo anterior es una forma representativa de la gobernanza institucional inteligente, donde su condición de institucional está soportada por las orientaciones normativas para su funcionamiento, cuya estructura formal está compuesta por los actores que sostienen el desarrollo. Su comportamiento inteligente se da desde la calidad de sus acciones y de los procesos de innovación que dentro de ella se ejecutan, generando decisiones con sentido de oportunidad para la colectividad.

Por ello, es importante en la gobernanza institucional inteligente:

La participación ciudadana en procesos deliberativos estructurados en redes colaborativas

La creación de espacios híbridos y de coproducción (laboratorios de gobierno/ciudadanos) en los que participan los principales actores sociales (ciudadanía, *stakeholders*, gobierno)

Gestione la innovación (innovación social)

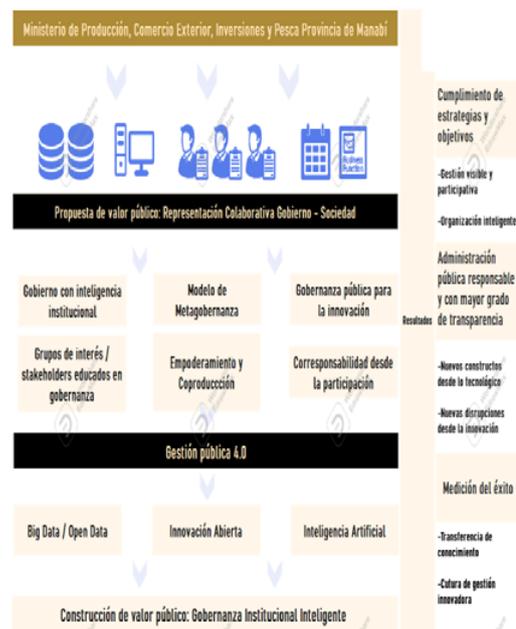
Sin dudas, esto contribuye en la construcción del tan ansiado valor público por parte de la administración pública, permitiendo

la mejora del diseño y ejecución de políticas públicas, procesos orientados a dar respuesta oportuna, la tecnología, servicios que presta, alianzas entre actores y redes (nuevas y existentes).

La figura 3, muestra de manera sucinta, lo explicado anteriormente.

Figura 3

Propuesta de buena praxis



Reflexiones finales

Dado que es una investigación enfoque cualitativa, no se presentan conclusiones. Se presentan reflexiones sustentadas en el recorrido discursivo con la principal intención de dar cumplimiento de la línea de investigación: Gobernanza; así como también asegurar cada lineamiento establecido por el Programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí, para la ejecución y desarrollo de la investigación; así como también dar alcance al propósito de la investigación como lo es el interpretar los nuevos enfoques en gestión pública para una gobernanza institucional inteligente.

Los investigadores consideran pertinente la socialización con las autoridades del Ministerio

de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca de la provincia de Manabí con la intención de mostrar los hallazgos que surgieron de la propia investigación y que están presentes en el proyecto de investigación aplicada (original) del mismo nombre, y que dan oportunidad a la presentación de este artículo científico.

La saturación teórica desarrollada permitió ampliar el discurso narrativo de los investigadores, permitiendo entender las bifurcaciones que se originan desde la génesis del concepto, comprendiendo a su vez cada contexto en la que surge; a su vez, la triangulación ejecutada (revisión teórica, discurso de los entrevistados y postura de los investigadores) ha contribuido a que los elementos empíricos emergentes sean de significación sustantiva para temas como la gestión pública y la gobernanza, la cual se plantea como una alternativa de cambio para la administración pública y su afinidad con el poder.

Por ello, la administración pública debe procurar establecer mecanismos probados internacionalmente que garantizan un acercamiento con los actores que hacen vida dentro de su área de influencia, en un contexto de gestión pública moderna que viabilice propuestas ciudadanas para juntos construir soluciones integrales.

Desde el contexto de la realidad ecuatoriana, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca de la provincia de Manabí debe cumplir con los lineamientos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo (Creando Oportunidades 2021-2025) en cuanto al impulso de la gobernanza colaborativa, buscar y establecer alianzas con sectores influyentes, y la sociedad para encontrar la vía del desarrollo consensuado y con sentido de oportunidad. Por ello, este trabajo presenta una vertiente que bien puede ser revisada como una contribución desde la academia.

Como punto final, se puede dar como concluida la investigación. Desde las pautas investigativas hasta el propósito de la investigación, pasando cuidadosamente por

el recorrido de su enfoque metodológico, se puede indicar su total cumplimiento. La vertiente ***Gestión pública 4.0: Gobernanza institucional inteligente*** queda no sólo como un componente narrativo discursivo teórico, sino que se agrega como una idea para la praxis en la administración pública ecuatoriana; abriendo otras puertas para la investigación científica.

Referencias bibliográficas

- Adler P., y Adler P. (2002). *Observational techniques*. Ed. Norman. Lincoln (comps), Collecting and interpreting qualitative materials. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/como-hacer-investigacion-cualitativa.pdf>
- Álvarez-Gayou J. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa: Fundamentos y Metodología*. Editorial. Paidós.
- Barzelay, Michael (2003). *La Nueva Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en español. México.
- CLAD (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. Documentos del CLAD: Consensos y Declaraciones. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- CLAD (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Documentos del CLAD: Consensos y Declaraciones. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
- CLAD (2010). *Gestión pública Iberoamericana: Documentos del CLAD: Consensos y Declaraciones*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Gestion-Publica-Iberoamericana-para-el-siglo-XXI.pdf>
- CLAD (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Documentos del CLAD: Consensos y Declaraciones. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/>

- Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-06-2008.pdf
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Decreto Legislativo 0 Registro Oficial 449 de 20-oct-2008 Última modificación: 13-jul-2011 Estado: Vigente. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Cornelissen J. (2006). Dar sentido a la construcción de teorías: metáfora e imaginación disciplinada. *Revista Estudio de Organización*. https://www.researchgate.net/publication/33038739_Making_Sense_of_Theory_Construction_Metaphor_and_Disciplined_Imagination
- Correa A. A (2020). Nuevos enfoques en la gestión pública para una gobernanza institucional inteligente. Manabí. Entrevista en profundidad.
- Crozier Michael (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Revista del CLAD*, No. 7.
- Drucker, P. (1992). *Management*. Edit. Harper & Row.
- Gadamer H. G. (2001). *Fundamentos de la Hermenéutica*. Siglo XX Editores.
- Habermas, J. (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns. Kritik der funktionalistischen Vernunft*.
- Hernández-Sampieri R. (2017). *Metodología de la Investigación*. 7ma. Edición. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Jaramillo, C. (1994). La gerencia social: una alternativa para el sector social. La gerencia social y el Nuevo Paradigma de Gerencia. *Revista Universidad EAFIT* (96):65-77.
- Klikberg, B. (1994), Pobreza: un tema imposter-gable. Nuevas respuestas a nivel mundial.
- Lincoln, Y. y Guba (1985). *Naturalistic Inquiry*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2014). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Reforma administrativa a la mejora continua*. <https://www.oecd.org/gov/PGR%20SPain%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>
- O'Donnell, Guillermo (1998), "Accountability Horizontal", *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 8(4):5-34.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). *La Reinención del Gobierno*. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Editorial Paidós.
- Oszlak, O. (2013), Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Red REALC/OEA/BID*. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Pérez P. W. (2020). Nuevos enfoques en la gestión pública para una gobernanza institucional inteligente. Manabí. Entrevista en profundidad.
- Peters, T. & Waterman, R. (1982). *In Search of Excellence. Lessons from American's Best Running Companies*. Ed. Harper & Row
- Puentes S. V. (2020). Nuevos enfoques en la gestión pública para una gobernanza institucional inteligente. Manabí. Entrevista en profundidad.
- 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/>

- Strauss A, y Corbin J. (2012). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Ed. Universidad de Antioquia. En línea: <https://diversidad-local.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>
- Taylor S.J. y Bodgan R. (1998). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Editorial Paidós.
- Toffler, A. (1993). *El Shock del Futuro*. Barcelona : Plaza & Janes.
- Vegas H. (2015). *Gestión pública local, gobernanza y participación: una visión a partir del discurso de los actores sociales en Venezuela*. Tesis Doctoral. <http://mriuc.bc.uc.edu.ve/bitstream/handle/123456789/2119/hvegas.pdf?sequence=1>
- Weber, M. (1992). *Economía y Sociedad Tomo II*. Fondo de Cultura Económica.
- Weick, K. (2001). *Making Sense of the Organization*. Edi. Blackwell Publishing.