

**Modernización de la Gestión Pública Local desde los Principios de la
Gobernanza. Una Oportunidad para su Institucionalización
Unidad de Estudio: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

**Modernization of Local Public Management from the Principles of
Governance. An Opportunity for Institutionalization Study Unit:
Municipality of the Metropolitan District of Quito**

Andrés Eduardo Cora-Alava¹
Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí
acorales567@pucesm.edu.ec

Magda Francisca Cejas-Martínez²
Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí
mcejasm@pucesm.edu.ec

doi.org/10.33386/593dp.2023.3-1.1855

V8-N3-1 (jun) 2023, pp. 133-145 | Recibido: 8 de marzo de 2023 - Aceptado: 3 de abril de 2023 (2 ronda rev.)
Edición Especial

1 Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República y Especialista Superior en Contratación Pública y Modernización del Estado.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8854-3418>

2 Lic. En Relaciones Industriales. Magister en Administración del Trabajo. Magister en Sociología del Trabajo. Especialista en Gerencia de Recursos Humanos. PhD. en Ciencias Empresariales y PhD. en Ciencias Sociales. Docente Investigadora de la Universidad Nacional de Chimborazo – Comisión de servicios- y Docente Titular de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. Actualmente docente de postgrado de PUCE-Manabí. Áreas del Conocimiento: administración, Metodología, Turismo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0618-3608>

Cómo citar este artículo en norma APA:

Cora-Alava, A., & Cejas-Martínez, M., (2023). Modernización de la Gestión Pública Local desde los Principios de la Gobernanza. Una Oportunidad para su Institucionalización. 593 Digital Publisher CEIT, 8(3-1), 133-145, <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.3-1.1855>

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

La investigación tiene como propósito el interpretar la modernización de la gestión pública local pensada en la gobernanza institucional, acompañado de las siguientes directrices: Contextualizar los principios de la gobernanza institucional desde el ámbito local, y reflexionar sobre la gobernanza institucional como instrumento para la modernización de la gestión pública local. La investigación tiene un enfoque fenomenológico e interpretativo, de dimensión inductiva y con una estrategia de revisión documental; la saturación teórica de los temas tratados se ha dado desde la práctica de la técnica de la comparación constante, agregándole los criterios de los investigadores, así como las ideas expresadas por los informantes claves, dando como resultado una nueva praxis dentro de la gestión pública local, en especial desde los espacios de la gobernanza institucional. Por otro lado, la investigación es de nivel descriptiva en la que se aprecian los principales atributos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la que se destaca su radio de influencia dentro de su entorno. La principal estrategia de análisis ha sido la propuesta por la Teoría Fundamentada (Strauss y Corbin), está permitió sustentar el proceso de categorización que da origen a las vertientes para una buena praxis dentro de la gestión pública local: 1.- Modernización de la gestión pública local y 2.- Gobernanza institucional para el desarrollo local; ambas vertientes han permitido la generación de una categoría central denominada: Modernización de la gestión pública local desde los principios de la gobernanza. Una oportunidad para su institucionalización.

Palabras clave: gobernanza institucional, gestión pública, teoría fundamentada.

ABSTRACT

The research aims to interpret the modernization of local public management thought of institutional governance, accompanied by the following guidelines: Contextualize the principles of institutional governance from the local level, and reflect on institutional governance as an instrument for the modernization of local public management. The research has a phenomenological and interpretative approach, with an inductive dimension and a documentary review strategy; The theoretical saturation of the topics discussed has occurred from the practice of the technique of constant comparison, adding the criteria of the researchers, as well as the ideas expressed by the key informants, resulting in a new praxis within local public management, especially from the spaces of institutional governance. On the other hand, the research is of descriptive level in which the main attributes of the Municipality of the Metropolitan District of Quito are appreciated, in which its radius of influence within its environment stands out. The main strategy of analysis has been the one proposed by the Grounded Theory (Strauss and Corbin), is allowed to sustain the process of categorization that gives rise to the slopes for a good practice within local public management: 1.- Modernization of local public management and 2.- Institutional governance for local development; both aspects have allowed the generation of a central category called: Modernization of local public management from the principles of governance. An opportunity for institutionalization.

Key words: institutional governance, public management, grounded theory.

Introducción

Se podría indicar que la gobernanza -en el contexto de la administración pública- es el resultado de una serie de praxis que han surgido de que demuestran la firme intención de tener éxito en la gestión pública. Su génesis señala la necesaria conducta de un buen gobierno basado en principios en la que la ciudadanía es el principal protagonista de los actos que se desarrollan en el entorno del propio gobierno.

La idea del buen gobierno se refrenda desde las épocas de la Grecia y la Roma clásicas, pasando por las fases iniciales de la ciencia política, hasta la conceptualización de lo que hoy día entendemos como administración pública, y teniendo como principal orientación lo expresado, en esa misma época, Aristóteles:

La constitución es la estructura que da orden a la ciudad estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana (...) El legislador y el gobernante están íntimamente ligados a la ciudad; porque la constitución o el gobierno deriva su organización de sus habitantes (...) El ciudadano no podría ser con frecuencia en una oligarquía. (...) podemos considerar como tal al que goza del poder de participar en la administración de justicia, en la deliberación, en una ciudad cualquiera, y, en sentido general diremos que la ciudad es la organización ciudadana con capacidad para gobernarse por sí misma (...)

Lo expresado por Aristóteles es desde una visión democrática. Acá el ciudadano era considerado aquel preparado para gobernar, y el esclavismo era parte del propio sistema, instaurado de manera legal.

No es intención de este trabajo de investigación ahondar sobre las teorías que fueron surgiendo sobre el buen gobierno a partir de lo expresado por el propio Aristóteles, sino resaltar, sobre lo expresado aquellos elementos que dan viabilidad a la gobernanza que hoy día estudiamos como parte de su evolución. Sin embargo, a lo largo de las diversas lecturas, podría entenderse que las principales orientaciones de

un buen gobierno están dadas bajo las siguientes premisas:

1- La protección de vidas y bienes de los ciudadanos y el establecimiento de condiciones para el disfrute de ambos

2.- La aplicación de la ley por igual en la búsqueda de la justicia.

3.- Gobernar para beneficio de la comunidad

4.- El logro de bienestar.

Por ello, se asumen las siguientes directrices que emanan de lo anterior:

-Promover la participación de la sociedad civil en todas sus formas de organización y manifestaciones y;

-Encauzar una gestión intergubernamental que estrechara los lazos entre los pueblos, los intercambios de experiencias y la asociación entre los actores locales, utilizando los nuevos medios tecnológicos y propiciando el diálogo constructivo.

Partiendo de lo anterior, cabe resaltar que la gobernanza es una nueva forma de distribuir el poder en la que la ciudadanía se hace partícipe de las soluciones; además de estas soluciones, la misma se muestra como garante de procesos de transparencia dada su convocatoria a dicha participación activa por parte de los ciudadanos y de los grupos de interés que hacen parte del entorno de la institucionalidad pública. Allí es donde evoluciona el concepto de gobernanza en favor de la propia participación ciudadana y el resto de sus principios, tales como la transparencia, rendición de cuentas y alianzas estratégicas con actores influyentes.

Los principios con los cuales la gobernanza hace su propuesta de viabilidad para la formulación de políticas públicas autóctonas parten como una idea que contribuye en la modernización de una gestión pública en la que se favorece muy en especial a lo local, en la que, desde los principios del buen gobierno, se da

una oportunidad para la gobernanza institucional desde la base de la territorialidad.

No cabe dudas que desde los gobiernos locales se reconoce la realidad del ámbito que rodea a la institucionalidad. Lógicamente, se hace necesario contar con un equipo de funcionarios o servidores públicos con el mejor y mayor conocimiento posible, no sólo de la problemática a la que le compete atender, sino de las herramientas técnicas para abordar las posibles soluciones, lo que deberá hacerse con un sentido de verdadera cooperación (Estado-sociedad). Sumado a esto, debe haber una direccionalidad estratégica de la cual se deba partir; en este sentido, muchas administraciones públicas locales sustentan esta direccionalidad en los diversos planes nacionales de desarrollo.

Con el fin de introducir de forma teórica los aspectos relacionados con la gobernanza, se procede a incorporar visiones diversas sobre esta estrategia de acercamiento con la ciudadanía en la que se puede encontrar lo postura del 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”. Además, se encuentran connotados estudiosos sobre la gobernanza como lo son Aguilar (2016), quien la considera como “... al conjunto de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías por cuyo medio, el gobierno y la sociedad encaran los asuntos públicos de los que depende el logro de su orden social preferido y constitucionalmente establecido”; Kooiman (2009) por su parte dice que “la gobernanza está asociada con tres conceptos básicos: interacción, acción y estructura; caracterizado por la diversidad, la complejidad y el dinamismo, que genera nuevos modos de gobernar: autogobierno, gobernanza y gobernanza jerárquica, para articular procesos y estructuras con la participación del Estado, la sociedad y el mercado”; y para asociar al tema de la institucionalidad desde la gobernanza tenemos lo manifestado por Ganga, Abello y Quiroz (2014) quienes 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)

Los autores resaltan la importancia del entorno y de quienes forman parte del él. Por otro lado, reconocer el rol del gobierno y la propia gestión de sus actividades, todas orientadas a fortalecer alianzas en favor de las políticas públicas.

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)

Por su parte Vegas (2017) destaca la intervención del poder en los asuntos de interés colectivo, en la que se deben de tomar en cuenta todos aquellos que tienen algo importante que decir o proponer en favor de un solo norte.

Tal como se observa, la gobernanza viene a representar una postura innovadora dentro de la administración pública, y un verdadero reto especialmente para la administración desconcentrada. Desde la perspectiva de la presente investigación se consideró pertinente asumir como caso de estudio al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, dado que las características propias de esta institución permiten instrumentar estrategias de gobernanza viables para la innovación institucional dentro de sí misma, a través de un proceso heurístico que bien permita identificar variables que accedan al

poder para transparentar aún más sus actos, lo cual pueda, a su vez, reconocer principios válidos y confiables para incorporar la gobernanza como nueva estructura de participación autóctona, determinando las relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

A través de un proceso de observación directa y de una participación investigación-acción, se ha procedido a identificar buena parte de la problemática que se refleja cada día dentro del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, entre las que destacan una serie de limitaciones que acrecientan una brecha de poca incorporación de la ciudadanía en las acciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en la correspondiente planificación.

A su vez, la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se muestra muy limitada en relación con la inclusión de sus acciones por parte de actores sociales y del mercado, provocando una mayor carencia de procesos innovadores y directamente relacionados con la transparencia en las acciones de la propia institución alejándose cada vez más de la confianza de los grupos de interés social, y de la ciudadanía en general.

Lo anterior, hace que la investigación tenga un propósito supremo que se orienta en poder demostrar las posibilidades de mayor transparencia en la que se profundiza el proceso de gobernanza, y más desde una vertiente institucional. Ello permitirá ser replicable a instituciones de similar proceder funcional y organizativo, estableciendo una cultura sostenida por la universalidad del concepto y la instrumentación de estrategias que permitan reconocer las necesidades del entorno, y la solución de manera consensuada. Por otro lado, poder contribuir con la línea de investigación propuesta por el Programa de Maestría en Administración Pública, como lo es la propia gobernanza.

Todo esto devela que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito muestra una ausencia de estrategias de gobernanza que permitan fortalecer una gestión más transparente, pues se visualiza una incipiente empatía hacia la gobernanza como estrategia de acercamiento hacia los ciudadanos y sus grupos de interés, y quizás lo más preocupante, un personal no capacitado específicamente en la toma de decisiones relacionadas con el ejercicio de la gobernanza institucional.

Los investigadores, luego de analizar el contexto, se hacen la siguiente pregunta: ¿Cómo contribuye la modernización de la gestión pública local en la gobernanza institucional? Caso de estudio: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Ahora bien, para poder dar respuesta a esta interrogante, los investigadores se plantearon el siguiente propósito: Interpretar la modernización de la gestión pública local pensada en la gobernanza institucional, acompañado de las siguientes directrices específicas: Contextualizar los principios de la gobernanza institucional desde el ámbito local, y reflexionar sobre la gobernanza institucional como instrumento para la modernización de la gestión pública local. Unidad de estudio: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Contextualización Teórica

Acá se encuentra una idea de constructo que intenta colocar sobre un tapiz investigativo el tema de la modernización de la administración pública y la gobernanza desde el ámbito de lo local.

Contextualización de la gobernanza y sus principios

Desde el Banco Mundial (2022) se indica sobre la gobernanza que esta representa “la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo, refiriéndose al poder de los gobiernos para definir y resolver las políticas relacionadas

con el desarrollo” (<https://www.bancomundial.org/es/home>)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2007) desglosa sobre la gobernanza, lo siguiente:

De acuerdo con el enfoque descriptivo, el concepto de *governance* señala que la sociedad no es regida únicamente por el gobierno, sino que éste es parte de una red compleja de interacciones entre instituciones y grupos. Sin implicar juicio de valor, se puede decir que, en un sistema abierto o democrático de gobierno, la intensidad de las interacciones puede ser mayor que en uno no democrático. Lo que es claro es que el gobierno es sólo la parte visible del *governance*. (p. 1)

La Corporación Andina de Fomento (CAF, 2017), sobre la gobernanza, indica:

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)

Para Cátala (2001), la gobernanza:

(...) puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. Esta pauta emergente forma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos. (p. 21)

Nos indican Klijn y Koppenjan (2016) que la gobernanza:

Se produce en entornos más o menos estables donde se institucionaliza la interacción y donde cada actor aporta sus recursos, que son conocidos como redes de gobernanza. Estas redes pueden adoptar formas y grados de formalización muy diferentes. En términos generales se caracterizan por una pluralidad de actores y por la interdependencia y la interacción existente entre ellos. (p. 8693)

Desde la visión de Kooiman (2003) la gobernanza “es una manifestación en la gestión pública de los profundos cambios que en las últimas décadas están experimentando las sociedades occidentales, que están llevando a la aparición de nuevos modos de gobierno de lo público. (p. 11); el mismo Kooiman (2019), agrega que existen tres unidades básicas para que la gobernanza sea exitosa: “interacción, acción y estructura; caracterizado por la diversidad la complejidad y el dinamismo, que genera nuevos modos de gobernar: autogobierno gobernanza y gobernanza jerárquica, para articular procesos y estructuras con la participación del Estado, la sociedad y el mercado”. (p. 21)

Desde una postura Latinoamericana se encuentran Aguilar (2015) y Vegas-Meléndez (2017); para Aguilar (2015) la gobernanza “se refiere al conjunto de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías por cuyo medio, el gobierno y la sociedad encaran los asuntos públicos de los que depende el logro de su orden social preferido y constitucionalmente establecido”. (p. 18)

Desde la perspectiva de Vegas-Meléndez (2017), la gobernanza es:

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. 72)

En una investigación posterior, el mismo Vegas-Meléndez (2022), señala que la gobernanza “es un instrumento que identifica la necesidad de incorporar actores con poder decisorio, y que este poder no representa una amenaza a la institucionalidad, pero sí contribuye en balancear los niveles de participación en asuntos verdaderamente focalizados, y con ciudadanos representativos en cada temática abordada”. (p. 45)

Gobernanza en 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.

Diseño Metodológico

La investigación se presenta con un diseño de orden fenomenológico-interpretativo, con un enfoque de perspectiva cualitativa, 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 Katayama (2014) agrega: “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 Creswell (2013), la investigación cualitativa:

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)

Según 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)

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

Nivel de Profundidad Investigativa

La investigación se muestra de tipo descriptiva, para lo que Ramos-Galarza (2020) “ya se conocen las características del fenómeno y lo que se busca, es exponer su presencia en un determinado grupo humano” (p. 2). Además, la investigación es naturalista (De campo), dado que se desarrolló en la propia unidad (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito), valiéndose de la interacción constante con las personas que hacen vida laboral en la institución.

Es interesante destacar 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)

Técnicas de Recolección de Información

Por supuesto, la investigación contó con personas que suministraron información importante (informantes claves), para lo que Hernández, Fernández y Baptista (2014), indican como “los que se utilizan en las investigaciones cualitativas, donde el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni estandarización” (p. 328). La originalidad de la investigación permitió conocer con mayor sapiencia lo que piensan los colaboradores del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sobre el significado de gobernanza en este tipo de instituciones públicas.

Desde la observación directa se ha logrado un punto a favor de 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)

Otro instrumento utilizado, ha sido la denominada entrevista en profundidad, en la que mediante un cuestionario (validado por expertos), respondieron muy atentamente cada pregunta dada, siendo muy valioso el aporte recibido por los propios entrevistados; según 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)

Para 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)

Para Marc y Picard (2016) la entrevista en profundidad:

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

La entrevista ha sido aplicada a los investigadores: Dra. Belén Gutiérrez Arcona (Universidad de Carabobo), Dr. Hilarión Vegas Meléndez (Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí) y Wladimir Pérez Parra (Universidad Politécnica Estatal del Carchi), todos expertos en temas de gobiernos locales y gobernanza.

Sus posturas han sido registradas, siendo clasificadas en códigos y posteriormente procesadas hasta llegar a una categoría central, las mismas están visibles en la tabla 1: Matriz axial: Categorías y descriptores emergentes de la entrevista en profundidad, cuyo constructo original se encuentra en el documento de informe final.

Estrategia de Análisis de los Hallazgos

Al presentarse como una investigación cualitativa, la estrategia utilizada para el análisis de los datos y la información es la planteada por la propuesta por la Teoría Fundamentada (sugerida su práctica en la Unidad de Titulación), la cual se presenta como la más conveniente gracias al enfoque establecido, permitiendo un enfoque sistémico sobre los temas tratados con los entrevistados y su relación con el entorno.

Esta estrategia de análisis (Teoría Fundamentada), pretende un acercamiento mucho más representativo al esquema de nueva teoría sobre la gobernanza institucional y su aporte a la modernización de la administración pública. Esta teoría fundamentada, se puede entender un poco más al conocer las ideas iniciales de

sus precursores, como lo son Glaser & Strauss (1967), quienes manifiestan lo siguiente:

La teoría emergente a la que se refiere la Teoría Fundamentada consiste en un conjunto de categorías, subcategorías, propiedades y dimensiones relacionadas entre sí, que dan cuenta de un fenómeno determinado, mediante un proceso de descripción, comparación y conceptualización de los datos. Las construcciones emergentes que devienen de los datos en la Teoría Fundamentada se denominan “teoría sustantiva”, dado que se refieren a la explicación de un fenómeno delimitado a un contexto particular. La teoría sustantiva es aquella que se desarrolla a partir de un área de investigación empírica particular como por ejemplo el cuidado de los pacientes, la delincuencia, el trabajo, etc. (p. 34)

A su vez, está lo propuesto por Strauss y Corbin (2012) quienes adicionan a la propia teoría fundamentada elementos diferenciadores, pero que agregan valor al proceso de interpretación, en la que destacan la llamada (utilizada en esta investigación) fase *relacional*, ejecutándose en dos fases de codificación: 1.- “codificación axial” y, 2.- “codificación selectiva”. Los mismos Strauss y Corbin (2012) señalan que “una codificación axial es el proceso de relacionar las categorías a sus subcategorías, denominado “axial” porque la codificación ocurre alrededor del eje de una categoría, y enlaza las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones”. (p. 27)

Siguiendo con Strauss & Corbin (2002), ambos indican que la codificación selectiva:

Es 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)

Plantean, Strauss y Corbin (2002), que se hace oportuno “utilizar 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)

Sin dudas, la utilización de esta estrategia de análisis (Teoría Fundamentada) se permite asemejar una serie de llamados “códigos in vivo” proporcionando los componentes necesarios para sostener un proceso de categorización. La propuesta de Teoría Fundamentada en la que se basa esta investigación es la sostenida por Strauss y Corbin (2012). A continuación, en la tabla 1 se puede observar (resumen) los componentes más significativos del discurso dado por los entrevistados, dando un aporte sustantivo en cada intervención, contribuyendo en ampliar el conocimiento ya alcanzado en la investigación.

Tabla 1
Categorías y Descriptores Emergentes de la Entrevista en Profundidad

Códigos sustantivos	Códigos axiales	Conceptos sustantivos	Categoría Central
-Gestión estratégica para el sector público	- Capacidad para actuar estratégicamente	-Nuevo modelo de gestión pública basada en la estrategia	V1.- Modernización de la gestión pública local
- Del pensamiento estratégico al cambio organizacional	- Modernidad desde la transformación social		V 2.- Gobernanza institucional para el desarrollo local
- Gobernanza sociopolítica	- Nuevos paradigmas del poder	-Gobernanza para la transformación local	Categoría Central: Modernización de la gestión pública local desde los principios de la gobernanza
-Principios de gobernanza asociados a la institucionalidad	- Vías para los grupos de interés		Una oportunidad para su institucionalización
-Ingeniería gubernamental para la agenda pública	-Nuevos desafíos, nuevos asuntos	-Recontextualización de la política pública	
-Objetivar la acción pública desde la innovación	-Políticas públicas autóctonas		

Fuente: A partir de entrevistas en profundidad

Tal como se observa (tabla 1), los hallazgos que han surgido en la investigación se exponen como conceptos sustantivos y categoría central, su exégesis se da con el apoyo del método hermenéutico, el cual Gadamer (1998 señala: “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); por su parte, y sobre el mismo método, Vegas-Meléndez (2016), sostiene que este “permite establecer la posibilidad de entender, comprender e interpretar el discurso de los postulados desde su origen”. (p. 9)

Desde dichas premisas, los investigadores presentan vertientes que permiten ser asociadas a buenas prácticas dentro de la administración pública. Veamos.

1.- Modernización de la gestión pública local

Sin dudas, se hace necesaria que la gestión pública se modernice. Para ello, no solo se debe contar con tecnologías de alto impacto, sino que, a su vez, existan funcionarios y servidores públicos aptos desde la instrumentación; además, contar con una ciudadanía “educada” por la propia gestión pública para el buen uso de la praxis modernizada, para lo cual deben existir mecanismos que orienten y sostengan la interacción y la conexión entre los usuarios y la administración pública.

2.- Gobernanza institucional para el desarrollo local

Tal como se ha mencionado la gobernanza es una nueva forma de visualizar el poder, cuya ventaja está en la que la propia entidad gubernamental requiere de su aplicabilidad, e incluso de la participación directa de los ciudadanos en su estructuración y conformación. La ventaja de la gobernanza se da desde la aplicabilidad directa de sus principios: participación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia y las alianzas entre los grupos de interés, cuyo punto de coincidencia está en el desarrollo de lo local.

Ambas vertientes, permiten desarrollar una categoría central denominada: Modernización de la gestión pública local desde los principios de la gobernanza. Una oportunidad para su

institucionalización; esta categoría ha permitido dar el nombre de este trabajo de investigación, con la cual se piensa en el debate para el desarrollo del conocimiento y el fortalecimiento de la línea de investigación con la cual se sostiene la misma investigación.

Reflexiones Finales

Los elementos y situaciones expuestas en este trabajo de investigación permiten encontrar caminos para el debate académico y científico. Por ello, estas reflexiones van direccionadas en la experiencia que se debe tomar con la gobernanza como instrumento que facilita la modernización de la administración pública, y por ende su brazo ejecutor (gestión pública).

Cabe destacar, que la investigación ha logrado cumplir con el alcance de la línea de investigación (gobernanza institucional) del programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí. La investigación, por otro lado, logra alcanzar un discurso narrativo lleno de variables que permiten un aprendizaje muy conveniente de compartir (y, de hecho, así se ha permitido) entre los investigadores y quienes de alguna manera han participado en la elaboración de este documento académico.

La gobernanza, si no es bien entendida, puede confundirse con la gobernabilidad, la cual dista mucho del sentido y la esencia que representan los principios de la propia gobernanza. La transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y las alianzas entre sectores influyentes son parte de la acción estratégica de la gobernanza que busca que la agenda pública (inicialmente) está dada bajo un diagnóstico libre del pensamiento político y objetivo desde la perspectiva de la intervención adecuada de los planes estratégicos del ente gubernamental.

Con el objeto de discernir sobre la modernización de la gestión pública local, la investigación en su proceso de categorización logra identificar dos vertientes que bien permiten sostener la categoría central (Modernización

de la gestión pública local desde los principios de la gobernanza. Una oportunidad para su institucionalización). Estas vertientes son: 1.- *Modernización de la gestión pública local* y 2.- *Gobernanza institucional para el desarrollo local*. Con estas vertientes (guías para la construcción), se permite dar como una especie de punto focal a la gestión pública local sobre los primeros pasos a desarrollar para que se puedan dar políticas públicas autóctonas y con sentido de desarrollo dentro del ámbito que concierne.

Lógicamente los investigadores darán a conocer (socializar) a las autoridades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con la firme intención de contribuir con las propuestas de modernización que son necesarias, y a su vez viables dentro del contexto de la administración pública, y más aún el de desarrollar una temática como la gobernanza dentro de los espacios de la propia unidad de estudio desde la praxis gerencial y ciudadana.

Se hace importante destacar que los investigadores han entrado en un proceso de aprendizaje sistémico, sustantivo y significativo sobre la narrativa del discurso, cuyo eje central ha sido la gobernanza, lo cual permite ser multiplicadores de este aprendizaje, y por ende expositores de un excelente trabajo de investigación.

Los autores dan por finalizadas sus reflexiones, y a su vez, la investigación.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar V., L. (2015). Gobernanza y gestión pública. https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf
- Arellano, Sánchez y Retana (2018). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: La prueba del tránsito organizacional. *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*. ISSN 2341-3808, Vol. 1, N°.
- 2, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4998735>
- Banco Mundial (2022). La gobernanza mundial. Informe 2020. [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/26-Buengob.pdf](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>Barnes, S y Kaase, M. (1979) <i>Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies</i>, Beverly Hills. Sage Publications.</p><p>Barbour, R. (2013). <i>Los grupos de discusión en investigación cualitativa</i>. Madrid: Ediciones Morata</p><p>Borja J., y Castell M. (1997). <i>Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información</i>. Ed. TAURUS. <a href=)
- Cátala, J.P. (2019). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*. <https://journals.openedition.org/polis/12661>
- 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>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador COOTAD (2010). *Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010*. Estado: Vigente. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf
- Constitución de la República del Ecuador (2008). *Decreto Legislativo 0 Registro Oficial 449 de 20-oct-2008 Última modificación: 13-jul-2011* Estado: Vigente. En línea: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- 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-CUALITATIVACreswell.pdf>
- Durston, J. (2000). ¿Qué es capital social comunitario? CEPAL, División de Desarrollo Social. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5969/S0007574_es.pdf
- Gadamer H. (2000). *El Giro Hermenéutico*. Traducción de Arturo Parada. Madrid España.
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en Investigación Cualitativa*. Ed. Morata.
- Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Hawthorne, N.Y.: 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.
- Klijin, E.-H; Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in thepu*
- Kornblit, A. (2007). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales: Modelos y procedimientos de análisis*. Ed. Biblos.
- Kooiman (2017). *Modelo de gobernanza interactiva*. *Revista Territorios y regionalismos*. <http://revistasacademicas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/1360>
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*. Sage Publications. ISBN: 076194035-9. <https://books.google.com.ec/books?id=1A5vCpIWSXAC&printsec=copyright#v=onepage&q&f=false>
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2015). *Ley 0 Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010 Última modificación: 11-may-2011 Estado: Vigente En línea*: <https://www.etapa.net.ec/Portals/0/TRANSPARENCIA/Literal-a2/LEY-ORGANICA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA.pdf>
- Marc y Picard (2015). *Interacción Social. Cultura, instituciones y comunicación*. Ed. Paidós.
- Mejía N. J (2007). *Sobre la investigación cualitativa: nuevos conceptos y campos de desarrollo*. Unidad de Postgrado de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Moore M. H. (2006). *Creando valor público a través de asociaciones público-privada*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Nelson, J. (1979). *Access to Power: Politics and the Urban Poor in Developing Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000). *Governance, politics and the state*.
- 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/>
- 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.
- Roth D. (2014), Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ed. Aurora.
- Seligson y Booth (1978). Political Participation in Latin America. Vol. 1 y Vol 2. Ed. Holmes and Meier.
- Sierra-Bravo, H. (1995). *Técnicas de investigación social. Teoría y ejercicios*. Editorial Paraninfo, p. 705.
- 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/>