

Aportes del gobierno abierto para la transparencia en los procesos de licitación en la contratación pública

Contributions of open government for transparency in bidding processes in public procurement

Jorge Luis Pérez-Vélez¹

Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Manabí - Ecuador

jperez9869@pucesm.edu.ec

Marisol Isabel Bermeo-Valencia²

Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Manabí - Ecuador

mbermeo@pucem.edu.ec

doi.org/10.33386/593dp.2022.5-2.1507

V7-N5-2 (sep) 2022, pp. 183-198 | Recibido: 08 de septiembre de 2022 - Aceptado: 22 de septiembre de 2022 (2 ronda rev.)
Edición especial

¹ Magister en Administración Pública

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4540-4634>

² Magister en Administración de Empresas. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9869-7384>

Cómo citar este artículo en norma APA:

Pérez-Vélez, J., & Bermeo-Valencia, M., (2022). Aportes del gobierno abierto para la transparencia en los procesos de licitación en la contratación pública. *593 Digital Publisher CEIT*, 7(5-2), 183-198 <https://doi.org/10.33386/593dp.2022.5-2.1507>

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

El propósito de la investigación fue interpretar sobre los aportes de un gobierno abierto para la gestión transparente del proceso de licitación en contrataciones públicas; el diseño de la investigación se da desde un enfoque cualitativo y de método inductivo, con un nivel de profundidad descriptiva; además de tipo documental, de campo y no experimental; por otro lado, se desarrolló un proceso de categorización basado en un proceso hermenéutico, partiendo inicialmente de una estrategia de análisis que estuvo sustentada en las fases propuestas por la Teoría Fundamentada, esto con el objeto de dar forma interpretativa al discurso expresado por los entrevistados -expertos académicos e investigadores- a través de una entrevista semiestructurada, aplicada en modo profundidad. Entre los hallazgos encontrados se encuentran descriptores que dan paso a una propuesta de buena praxis gerencial, los cuales dichos descriptores, son el producto de la categorización lo cuales son parte de la interpretación dada por los investigadores. Entre las principales reflexiones se encuentran la necesidad de impulsar un proceso de licitación inteligente, contar con un talento humano profesional de calidad y bien remunerado, y con políticas formales de información visible.

Palabras clave: Gobierno abierto; transparencia; licitación

ABSTRACT

The purpose of the research was to interpret on the contributions of an open government for the transparent management of the bidding process in public procurement; the design of the research is given from a qualitative approach and inductive method, with a level of descriptive depth; in addition to documentary, field and non-experimental type; on the other hand, a categorization process was developed based on a hermeneutic process, initially starting from an analysis strategy that was based on the phases proposed by the Grounded Theory, this in order to give interpretative form to the discourse expressed by the interviewees -academic experts and researchers- through a semi-structured interview, applied in depth mode. Among the findings found are descriptors that give way to a proposal of good managerial praxis, which these descriptors are the product of categorization which are part of the interpretation given by the researchers. Among the main reflections are the need to promote an intelligent tendering process, to have a professional human team of quality and well paid, and with formal policies of visible information.

Palabras clave: Open government, transparency, tendering

Introducción

El gobierno abierto viene a representar un nuevo espacio para la búsqueda y consolidación de la transparencia dentro de la administración pública, y de la mejora continua de sus procesos operativos, así como de simbolizar una oportunidad de valor público para la gestión del propio gobierno.

Desde la perspectiva de esta investigación, puede entenderse al gobierno abierto como el resultado de una política pública gubernamental que busca incorporar a los diferentes actores de la sociedad en un proceso de corresponsabilidad ciudadana con la buena praxis de la gestión pública, mediante la participación directa en asuntos de la agenda pública, y en la que la transparencia y la rendición de cuentas son el norte de la actividad gubernamental.

En el caso de la misma transparencia dentro de la misma administración pública, ésta siempre es un tema para discutir en virtud de que muchos de los procesos de la propia gestión pública no dan garantía de su alcance, quedando muchas veces al margen de cualquier comprobación y veracidad. La transparencia en sí misma debe ser un logro, y a su vez un premio a la gestión que busca encontrarse con ese valor público que le da credibilidad, respeto y confianza por parte de quienes son los beneficiados o afectados en las decisiones de la agenda pública.

Dentro de la propia administración pública existen cantidades de procesos que están constantemente sujetos a la verificación, supervisión y control dada sus constantes formas de evadir o violentar sus procedimientos, generando posibilidades de desvirtuar el sentido de la correcta forma de hacer las cosas, y que consolidan la transparencia. Entre estos procesos se encuentran los de las licitaciones en las contrataciones públicas; siendo el eje principal de esta investigación.

Brevemente se podría indicar que las licitaciones están supeditadas a una serie de políticas y normativas que permiten su regulación, en la que se busca orientar un proceso de manera

exitosa, y en la que la propia administración pública se ve obligada a desarrollar procesos visibles de licitaciones públicas, en la que la participación ciudadana este presente en la selección del contratista.

No cabe dudas que la búsqueda de un mejor precio para la administración pública es uno de los principios que más sobresale en estos procesos, por otro lado, el evitar discrecionalidades, ilegalidades e incluso conductas indebidas que son sinónimos de corrupción. Por ello, se hace indispensable el establecimiento de instrumentos o mecanismos de licitaciones públicas que

avalen la mejor actuación del Estado y sus entes responsables, en temas de transparencia entre las empresas o personas que pugnan por contratos otorgados por la gestión pública. Con ello, se

procura de una garantía para la competencia técnica del quien ofrece el bien o servicio, así como el tratamiento igualitario entre todos los participantes.

No hay intención alguna por parte de los investigadores de tratar el tema de las condiciones del contrato ni abordar el tipo de contrataciones que se dan dentro de las administraciones públicas, menos aún de los perfiles de los contratista; la investigación se abocó a encontrar espacios del gobierno abierto y la oportunidad que representan sus componentes para una gestión transparente de todo proceso que involucre el uso de recursos públicos, y por supuesto de las actividades no sujetas a fiscalización.

La propuesta investigativa desarrollada permitió dar cumplimiento a la línea de investigación establecida por el Programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí: Gobernanza institucional. Para ello, los investigadores, desde una perspectiva de enfoque cualitativo, se establecieron como propósito de la investigación el interpretar sobre los aportes de un gobierno abierto para la gestión transparente del proceso de licitación

en contrataciones públicas, y con ello proceder a exponer los principios del gobierno abierto en la gestión pública, reflexionar sobre las posturas dadas sobre la transparencia en la administración pública desde una visión latinoamericana, y por procurando contextualizar sobre las normas establecidas en el Ecuador sobre el gobierno abierto para una mayor transparencia en las licitaciones de contratación pública.

Abordaje desde los postulados

Desde este espacio se procuran mostrar los principales postulados sobre gobierno abierto, transparencia y licitaciones para las contrataciones públicas, dejando en claro que este documento (artículo) representa un resumen del proyecto de investigación aplicada con el mismo nombre, dando espacio para la disertación y transferencia de conocimiento.

Gobierno abierto

El gobierno abierto nace de una iniciativa dada por un grupo inicial de ocho países en el 2011, y donde ya hoy día (2022) cuenta con 78 países de todo el mundo, se conoce esta agrupación como la Alianza para el Gobierno Abierto la cual busca 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 principales motivaciones están dadas en cumplir con los principios establecidos en consenso: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación. (Alianza para el Gobierno Abierto, 2015)

Sobre estos principios, la misma alianza a través del documento del mismo nombre -Alianza para el Gobierno Abierto- resalta cada aspecto, en la que se destaca lo siguiente: Transparencia. La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales es abierta y actualizada; además, es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento de estándares de datos abiertos (ejemplo: datos legibles, sin procesar); rendición de cuentas: Existen reglas, normas y mecanismos para que

los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan las críticas o requerimientos y acepten su responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos; participación ciudadana: los gobiernos procuran que sus ciudadanos se involucren en debates públicos provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo; y tecnología e innovación: Los gobiernos reconocen la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología, de las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizarlas.

Según Oszlak (2018) un gobierno podría considerarse “abierto” en tanto promoviera el involucramiento en la gestión de organizaciones sociales y ciudadanos, sin que ello deba darse, necesariamente, mediante interacciones virtuales a través de las tecnologías actuales disponibles. En todo caso, la tecnología ha multiplicado, con alcances inéditos, las formas, instancias y mecanismos a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse. (p.7)

Continuando con Oszlak (2018) establece una serie de supuestos que bien deben considerarse para que realmente se pueda dar novedosa fórmula de vinculación entre Estado y sociedad, podrían formularse en los siguientes términos: 1) en la actualidad, la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) en la medida en que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, podrá aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal; y 3) si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia. (p.19)

Sin dudas, una participación activa por parte de los ciudadanos facilita la alianza expresada por Oszlak (2018), siendo ésta un eje conductor para el logro de un gobierno abierto, mostrando resultados y generando compromisos institucionales.

Con el objeto de impulsar lo anterior, es necesario una política de puertas abiertas en la que los actores sociales y ciudadanos comunes puedan expresar libremente la necesidad de reformas sobre las actuaciones del gobierno en todos sus niveles; la construcción de coaliciones que den viabilidad a la diversa compuesta por grupos de interés propios del seno de la sociedad civil, con diferentes visiones de la localidad y de actividades disciplinaria; por último, la búsqueda de resultados concretos gracias a la focalización del problema y con la soluciones emergentes del mismo conglomerado social. Esta situación lleva a pensar en la incorporación de estrategias de gobernanza que faciliten el camino para un mejor acercamiento entre los actores o grupos de interés o los *stakeholders*.

Desde las perspectivas de un gobierno abierto, el estado ecuatoriano, brinda directrices en su Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 en cuanto a cómo debe manejarse la interacción entre el ciudadano y la gestión pública, resaltando que su Objetivo 15. Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción: Gobierno Abierto, como modelo de gestión, representa una oportunidad para crear las instituciones, formales e informales, que permitan la participación ciudadana plena en todos los procesos formulación e implementación de políticas públicas y de esa forma consolidar el control social y la lucha contra la corrupción.

Transparencia

Desde el contexto de la administración pública, la transparencia y su incidencia en el accionar desde la gestión de los procesos la hace muy necesaria para evitar los actos de corrupción y desviación de acciones que tienen como beneficiarios directos a la ciudadanía. Su viabilidad siempre debe estar acompañada por un principio de rendición de cuenta oportuna por parte de los funcionarios con responsabilidad institucional.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, propuesta por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo de la Administración (CLAD, 2007) establece en

su principio 6 (Transparencia y participación ciudadana): Las Administraciones Públicas tienen que ser transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía.

La transparencia, entendida como la obligación del Estado de proveer información sistemática a los gobernados, debe permitir que sea explícito para cualquier ciudadano no sólo qué hace su gobierno y cómo lo hace, sino además cómo se hace y porqué se tomaron ciertas decisiones que dejaron de lado otras posibilidades. (CLAD, 2005).

Para Vegas (2017) el conocer que se hace con los recursos públicos y cómo se hacen las actividades dentro de la gestión pública, es necesario hacerlas visibles para garantizar la satisfacción del ciudadano en los términos de tranquilidad social, ya que toda institución pública que se focalice en ese sentido, podrá mostrarse como vanguardista contra la corrupción, así como contra la discrecionalidad en las decisiones de afectación colectiva y promotora de una participación ciudadana que escruta la gestión y sus resultados. (p.32)

La transparencia y el acceso a la información de la administración de los recursos públicos se proponen como mecanismos para legitimar al Estado, por su impacto en la rendición de cuentas y la inhibición de la corrupción, creando nuevas formas de relación entre gobernantes y gobernados. (CLAD, 2020)

Esta nueva relación está sustentada en la confianza, y soportada en los mecanismos que la hacen viable, como por ejemplo del uso de estrategias de gobernanza institucional que dan paso a la conformación de un nuevo esquema de poder equitativo en el que todos tienen el mismo peso al momento de tomar las decisiones.

Según la Organización Transparencia Internacional (2022), se deben de instrumentar una serie de indicadores -los cuales no se van a desglosar en este artículo- que permitan medir el grado de corrupción, rendición de cuentas y de

acceso de información a las acciones de gobierno, así como de otras no menos importantes, y que son una especie de termómetro para determinar qué tan confiable es un estado o país y sus instituciones, cuando se trata del propio tema de la transparencia.

Además de lo anterior, existen otras visiones sobre la transparencia y su alcance en las que a continuación se describen para intentar ubicar aún más en contexto contextualizar sus beneficios para la administración pública.

La transparencia se asocia a lo que es visible y accesible, a lo que puede ser conocido y comprendido, por contraposición a lo cerrado, misterioso, inaccesible o inexplicable. Igualmente, la transparencia se asocia a una carga afectiva ligada a la tranquilidad y serenidad probada por todo aquello que se domina y racionaliza, por oposición a la angustia y perturbación de lo misterioso y desconocido. (Delpiazi, 2009, p.44)

La transparencia activa implica una acción proactiva del Estado de presentar información determinada como mínima, sin que las personas debían solicitarla, siendo fundamental para el fortalecimiento democrático en la medida que coadyuva a la generación de participación y confianza entre gobernantes y gobernados. (Schiavi, 2017, p.14)

Para Mendel (2018) usualmente se extiende a la información clave de los organismos sobre cómo operan, sus políticas, las oportunidades para la participación pública en su trabajo y como solicitar información. Publicar la información de esta manera se reconoce cada vez más como una de las maneras más eficaces de mejorar el acceso a la información que está en manos de entidades públicas. (p.11)

Según Vázquez Pedrouzo (2017) “la transparencia implica apertura, comunicación y rendimient de cuentas, y el acceso a la información pública constituye instrumento fundamental para su realización”. (p.42)

Todos los exponentes anteriores coinciden con el procedimiento que se le debe de dar a la información que se genera desde la administración pública, la cual es importante para el ciudadano a fin de conocer los resultados que se obtienen luego de planificar y ejecutar los recursos materiales y financieros; esta información normalmente es presentada -mediante resumen- en la denominada rendición de cuentas.

El estado ecuatoriano desde su visión de largo plazo en el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 (Creación de oportunidades) se manifiesta como un Estado pequeño, sólido y eficiente. Trabaja con un presupuesto balanceado y no necesita endeudarse para poder brindar a la ciudadanía la atención que necesita. La implementación de políticas públicas integrales para la lucha contra la corrupción evita la impunidad en el ámbito público y privado, y garantizan el buen uso de los recursos públicos, lo que promueve la eficiencia y la transparencia. (PND 2021-2025)

El estado ecuatoriano se plantea en su Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, específicamente en su Objetivo 15. Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción: La integridad pública es la coherencia y armonía de la actuación de los diferentes actores sociales con las reglas, valores, principios y normas éticas compartidas por la sociedad en su conjunto, con el propósito de priorizar el interés público y generar valor público. Esto significa que la manera en cómo los funcionarios públicos deciden actuar es coherente con los intereses de toda la sociedad, y no con los intereses de personas particulares. Algunos de los valores que se relacionan a la integridad y que se buscan fomentar son: legalidad, incorruptibilidad, imparcialidad, responsabilidad, rendición de cuentas, pericia, fiabilidad, eficacia, eficiencia, honestidad, entre otros.

El mismo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a través de la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (2020), establece la

necesidad de desarrollar un modelo relacional democrático, inclusivo, abierto y transparente para la administración pública. Con ello, se facilita el poder contar con instituciones públicas innovadoras que promuevan y aseguren la mejora continua es preciso dotarlas de un modelo relacional democrático, inclusivo, abierto y transparente, que propicie la rendición de cuentas de los gobiernos y gestores públicos y su efectiva responsabilidad. (CLAD, 2020)

Para que este modelo sea efectivo en las instituciones públicas se requieren unos instrumentos vinculados a la innovación abierta: a) transparencia en los procesos y los resultados vinculado a la planificación y presupuestación basadas en la creación de valor público; b) participación ciudadana y de las organizaciones sociales en la identificación de problemas; c) evaluación interna y externa (técnica y social) de las instituciones, las políticas y los servicios basada en la creación de valor público; d) evaluación del desempeño de los gestores y profesionales, en las que se incorporen los resultados y las competencias innovadoras (creatividad, pensamiento crítico, orientación al ciudadano o a la resolución efectiva de problemas, cooperación y trabajo en equipo). (CLAD, 2020)

Todos estos instrumentos mencionados por el CLAD van en plena armonía con la determinación de un ecosistema de gobierno abierto para el GAD Provincial de Manabí. Para Arcos (2018), es imprescindible contar con suficiente información que permita tomar decisiones, no solo de mejoramiento continuo sino decisiones que -sobre la base de la acumulación de conocimiento estratégico- permitan provocar una brecha tecnológica que impulse un salto o cambio disruptivo para innovar los servicios. [...] Para favorecer la innovación, se requiere de una alta capacidad de procesamiento de grandes volúmenes y variedad de datos, para conocer el verdadero estado de los servicios y poder acelerar el proceso de cambio, es decir, innovar en función de la información procesada y conocimiento adquirido. [...] Solo con procesos de investigación serios se pueden determinar los campos de mayor impacto para

el beneficio de los ciudadanos en términos de servicios públicos. Luego, el análisis del estado del arte en lo que respecta a soluciones innovadoras de servicios permitirá entender mejores prácticas locales e internacionales, y desarrollar soluciones aptas para la actualidad ecuatoriana, en la que el proceso de cambio está eminentemente instaurado. (p.12)

Licitaciones para contrataciones públicas

Para Correa (2002) una licitación es:

Un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa. La licitación puede ser pública o privada y puede ser internacional o restringida al ámbito local. La práctica ha demostrado que el procedimiento para adquisición de bienes, obras y servicios conexos que mejor garantiza al sector público los principios de economía, eficiencia y transparencia es el de licitación pública internacional. (p.19)

Dentro del mismo orden de idea, la misma Correa (2002) indica que una licitación pública:

Es el procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual por el que un ente público, en ejercicio de la función administrativa, invita a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente. (p.19)

En los años '90 la organización Transparencia Internacional propuso el denominado Pacto de Integridad (PI), con el firme propósito de contribuir con el propósito de los gobiernos, las empresas y la sociedad civil de luchar contra la praxis de la corrupción en el ámbito de las contrataciones públicas. Este PI establece acuerdos entre un gobierno o una entidad gubernamental y todos los oferentes que se presentan a la licitación de un contrato público.

Entre otros diversos componentes, este PI genera derechos y obligaciones el cual establece que ninguna de las partes contribuirá, prometerá, pedirá ni accederá a sobornos, ni actuará en complicidad con otros competidores con el objeto de obtener la adjudicación del contrato o durante su ejecución. Así como también, los ofertantes deben notificar sobre las comisiones o pagos equivalentes abonados a toda persona en relación con el contrato público.

Sobre lo anterior, es importante resaltar que para tener una máxima transparencia en cada instancia previa al contrato y durante su implementación, es necesario establecer una condición básica para el éxito del diseño, la preparación y la implementación de un PI; y es la participación de la ciudadanía en los procesos de contratación pública.

El mismo Pacto de Integridad establece en relación con la participación de la ciudadanía y su contribución a la transparencia:

Esta transparencia, a su vez, exige un acceso público amplio y simple a toda la información relevante, como el diseño, la justificación de la contratación, la preselección y selección de consultores, los documentos de oferta, la preselección de contratistas, los procedimientos de licitación, la evaluación de ofertas, la contratación, la implementación del contrato y la supervisión. Es muy conveniente que exista un foro en el que los representantes de la sociedad civil puedan discutir las medidas oficiales vinculadas con el contrato. (Transparencia Internacional, 2009, p.21)

Transparencia Internacional (2014) indica sobre la contratación pública que ésta “es la adquisición de bienes y servicios por un departamento o institución gubernamental. Una proporción considerable de los fondos públicos se destina a gastos de contrataciones públicas”. (p.1)

Además, indica la misma Organización Transparencia Internacional (2014), que la contratación pública tiene tres etapas principales:

1.- La etapa de planificación, que contempla la evaluación inicial de necesidades, la asignación presupuestaria y la investigación preliminar de mercado, a través de la preparación de la licitación; 2.- La etapa de licitación, que incluye la evaluación de las ofertas y la adjudicación de los contratos; y 3.- La etapa posterior a la adjudicación, que contempla la implementación y administración de los contratos, y que normalmente está regulada por leyes y reglamentaciones. (p.1)

En cuanto al punto 2, es importante destacar los tipos de contrataciones públicas mayormente conocidos y escrutados por Transparencia Internacional, entre ellos se encuentran aquellos por: Procedimientos abiertos (abierto a la competencia), procedimiento restringido (una sola oferta a empresas preseleccionadas), procedimiento negociado (negociación de términos del contrato), proveedor único (adjudicación directa); desde la perspectiva de la investigación desarrollada por los proponentes de este trabajo, se considera que el de procedimientos abiertos es el más transparente y competitivo dando cumplimiento a los principios del gobierno abierto, lo cual sin dudas contribuye a transparentar aún más los procesos de la administración pública, por lo cual, debería aplicarse a la mayor parte de los contratos públicos.

Además, se encuentra lo establecido por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, 2004) con relación a la necesaria transparencia en los procesos de contratación pública realizada por los gobiernos nacionales, destacando en su artículo 9:

1.- Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción.

2.- Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su

ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública.

3.- Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas que sean necesarias en los ámbitos civil y administrativo para preservar la integridad de los libros y registros contables, estados financieros u otros documentos relacionados con los gastos e ingresos públicos y para prevenir la falsificación de esos documentos. (pp.1213)

Con esto, las Naciones Unidas dejan en claro la preocupación por los procesos de contratación pública, los cuales son un reducto para las praxis de corrupción, y que con procesos abiertos y transparentes se puede lograr minimizar dicha praxis.

Desde el contexto ecuatoriano, se puede resaltar lo expresado en la Constitucional Nacional (2008) en sus artículos:

Art. 287: toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por la ley.

Art. 288: las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizan los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeña y medianas unidades productivas.

El artículo 288 menciona la transparencia y lo social la cual no solo debe entenderse como procesos limpios y claros en su recorrido, sino que puede entenderse que la participación de la ciudadanía se hace necesaria en estos procesos de contratación pública.

Lo ideal es que este tipo de procesos sean de interés para la ciudadanía, y que de alguna manera se establezcan mecanismos idóneos para que la sociedad participe. Esta situación no es

muy común en países latinos en la que no se percibe un conocimiento crítico en relación con el tema de las licitaciones para contrataciones públicas, encontrándose con que la ciudadanía no se interesa en participar y menos aún no se incentiva o posibilita su participación.

Por su parte, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas (2008, status: reformada) define la Contratación Pública en su artículo 6:

Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra.

Por otro lado, se encuentra el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), ente que desde su página web (<https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/>) se autodefine y describe su propósito como:

El ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), desarrolla y moderniza mecanismos y herramientas conexas al sistema electrónico de contratación pública para el apoyo de sus participantes, así también impulsa la interconexión de plataformas tecnológicas de instituciones y servicios relacionados. El propósito del SERCOP es además, difundir normas, reglas, procedimientos y mejoras prácticas para el beneficio de todos los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública en aras de mantener procedimientos transparentes, oportunos, ágiles y eficientes en beneficio de toda la sociedad.

El término transparente es abordado por la SERCOP de una forma simple, en la que no se profundiza su posible asociación con la sociedad, en la que su participación sea como garante de todo proceso de licitación para la contratación pública.

Abordaje metodológico

Desde un enfoque del método fenomenológico hermenéutico la investigación asumió un recorrido de perspectiva cualitativa, lo cual hace dado que no se midan las variables existentes, asumiéndose un análisis crítico e interpretativo de los aspectos concernientes y de los hallazgos que van emergiendo; además de una postura descriptiva interpretativa sobre los aportes de un gobierno abierto para la gestión transparente del proceso de licitación en contrataciones públicas, y con ello proceder a exponer los principios del gobierno abierto en la gestión pública; por otro lado, es de importancia destacar que entre las estrategias de recolección de información, se destaca la instrumentación de una entrevista semiestructurada, específicamente la propuesta por Strauss y Corbin (2012), como lo es la entrevista en profundidad.

Enfoque cualitativo

La investigación cualitativa basa su estrategia en la consulta de teorías (textos). Utiliza métodos de recolección de información -como las entrevistas o las observaciones- para generar datos que se convierten en documentos teóricos dado su registro y la transcripción. A partir de estos textos teóricos, se inician métodos de interpretación (hermenéutica). La investigación cualitativa se puede considerar en dos caminos: de la teoría al texto y otro de regreso del mismo texto a la teoría. El encuentro de ambos caminos es la recogida de datos verbales (discurso) o visuales (observación directa participante) y su interpretación hermenéutica en un diseño de investigación específico.

Es importante entonces entender que la investigación cualitativa posee las siguientes dimensiones: inductiva, generativa, constructiva y subjetiva. Por ende, una investigación cualitativa, “en cuanto explicación de significados, se fundamentan en la interpretación de las informaciones y los datos” (Erickson, p.32, 1986)

Según Quecedo, R. y Castaño, C. (2002):

El diseño cualitativo, se adapta especialmente bien a las teorías sustantivas, ya que facilita una recogida de datos empíricos que ofrecen descripciones complejas de acontecimientos, interacciones, comportamientos, pensamientos... que conducen al desarrollo o aplicaciones de categorías y relaciones que permiten la interpretación de los datos. En este sentido el diseño cualitativo, está unido a la teoría, en cuanto que se hace necesario una teoría que explique, que informe e integre los datos para su interpretación. (p.54)

El paradigma de investigación cualitativa permitió a los investigadores ser sustentado en la que se parte de una visión microsociológica, como lo es la temática indagada, principios del gobierno abierto en la gestión pública.

Vegas (2015), sobre la investigación cualitativa, aporta que ésta es de suma relevancia, manifestando:

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)

Los descrito por Vegas (2015) es una referencia sobre el uso consciente y adecuado de las diversas técnicas de recolección de información desde la perspectiva del enfoque cualitativo, y en la presente investigación se utilizó la entrevista en profundidad de forma semiestructurada, la cual fue realizada a dos expertos investigadores estudiosos de las temáticas expuestas, quienes en su participación dieron aportes sustantivos,

permitiendo profundizar en el análisis crítico y hermenéutico dialógico desde una concepción académica y de orden científico por parte de los investigadores.

Nivel de profundidad investigativa

El nivel de profundidad es de tipo descriptiva. Su desarrollo es de orden naturalista, no experimental, y su estrategia de análisis es de tipo crítico e interpretativo.

Para Hernández-Sampieri (2020) el nivel de profundidad descriptivo en la investigación cualitativa se da desde las siguientes vertientes:

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)

El nivel descriptivo en la que se enmarcó la investigación permitió que los discursos emanados de las entrevistas a los expertos académico investigadores, permitió completar una descripción desde todos los puntos de vista, complementado con la observación directa y datos que previamente se habían procesados, facilitando el proceso de identificación de las principales características, atributos y componentes que le hacen particular en sus significados, develándose una narrativa por parte de los investigadores que dan origen a un discurso investigativo.

Estrategia documental y técnicas de recolección de información

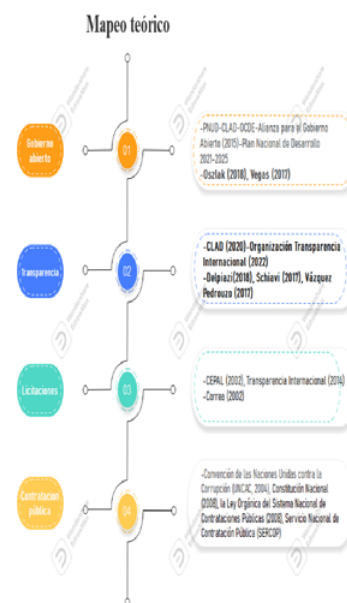
El soporte documental se convirtió en la estrategia principal de la investigación. Se consideraron diferentes posturas sobre gobierno abierto, transparencia y contrataciones públicas, en especial las referenciadas organismos internacionales de larga y distinguida trayectoria

en la que se describen diferentes posturas desde los diferentes contextos en la que ejercitan sus funciones, y donde una buena parte de los Estados a nivel mundial, y sus gobiernos, las practican en sus respectivas administraciones públicas, así como también recurrir a calificados y distinguidos catedráticos, cuyos aportes sobre las temáticas trabajadas, brindaron visiones diferentes a la investigación, dando una variedad de matices no previstas, las cuales contribuyen de manera sustantiva al discurso de los investigadores.

A su vez, y para facilitar el proceso de conceptualización, los investigadores utilizaron la técnica del mapeo conceptual para poder ordenar a los referentes teóricos, partiendo de los ejes temáticos expuestos como idea investigativa (gobierno abierto, transparencia y contrataciones públicas), garantizando con ello trabajar con los más acreditados y representativos conceptos, permitiendo la posibilidad de un análisis crítico hermenéutico dialógico desde las mismas bases originarias del concepto. Este mapeo teórico se puede observar en la figura 1.

Figura 1

Mapeo teórico



La observación directa jugó un papel importante en la recolección de información. En este sentido los Adle (1998), manifiestan que:

La observación directa 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 estudiándola posteriormente. (p. 80)

Los investigadores se concentraron en observar detenidamente la situación que se genera en los procesos de contratación pública Provincia de Manabí, y su necesaria vinculación con el principio de la transparencia, partiendo del sentido común y el conocimiento sobre la temática, y en dicho recorrido se tuvo la oportunidad de conocer con mayor profundidad sobre los alcances del gobierno abierto y su aporte a la transparencia, específicamente en las licitaciones de contrataciones públicas. Por ello, es una investigación en la que la observación directa es uno de sus principales instrumentos de recolección de información.

Por otro lado, como complemento a la observación directa, los investigadores utilizaron la entrevista en profundidad para encontrar, entre los entrevistados, visiones que contribuyeron en dar una nueva perspectiva sobre las temáticas abordadas. Puede indicarse, según Steinar (1996) que el propósito de entrevista desde el enfoque cualitativo, “busca obtener descripciones del mundo de vida del entrevistado respecto a la interpretación de los significados de los fenómenos descritos”. (p. 6)

A lo que Vegas (2015), con relación a la entrevista en profundidad, agrega:

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)

Esta entrevista fue aplicada a los investigadores: PhD Rogelio Ortiz Valmore y PhD Armando Hinojosa Ortega investigadores colombianos de alta referencia investigativa en temas de gobierno abierto y transparencia. Cada entrevista permitió conocer la postura desde lo académico, como están pensando los investigadores y que proponen de manera sustantiva.

Los entrevistados dieron a conocer sus impresiones sobre los temas abordados, siendo analizado y descifrado cada discurso, en la que se muestran representados por “códigos in vivo” mediante una matriz axial original, sin embargo, se muestra una matriz resumen (Tabla 1) con el objeto de evidenciar parte del trabajo desarrollado con la entrevista.

Tabla 1

Categorías y Descriptores Emergentes de la Entrevista en Profundidad

| Entrevistado | Códigos en vivo | Categorías | Descriptores |
|------------------------------------|---|--|--|
| AI: Rogelio Ortiz Valmore (2022) | - Eficiencia Económica - Información accesible - Proceso sin barrera - Minimizar la discrecionalidad | - Competencia - Igualdad - Debido proceso institucionalizado | - Proceso de licitación inteligente - Talento humano profesional de calidad y bien remunerado |
| AI: Armando Hinojosa Ortega (2022) | - Participación sin restricciones - Reglas comunes para todos - Mejores condiciones para el Estado | - Transparencia - Responsabilidad - Publicidad - Mejor precio | - Políticas formales de información visible |

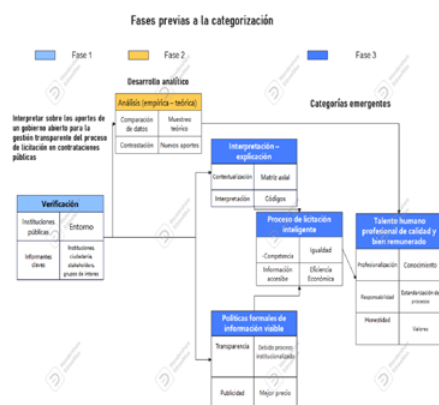
Fuente: Pérez & Bermeo (2022) a partir de entrevistas en profundidad

Notas: AI: Académico / Investigador

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

Figura 2

Fases de categorización



Estrategia de análisis - Hallazgos

La Teoría Fundamentada (sugerida su revisión en la Unidad de Titulación), fue la estrategia utilizada por los investigadores en la triangulación de la información recabada, incluido el discurso de los entrevistados, en la que la propia triangulación contribuyó en los “códigos in vivo” (ya mostrados en la matriz axial anterior), la cual contribuyó en la categorización (igualmente mostrada).

Esta Teoría Fundamentada, según la versión ofrecida por Strauss y Corbin (2002) expresa una codificación axial en la que pueden emerger categorías desde la interpretación de los investigadores. Strauss y Corbin (2002), plantea 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”. (p27)

Por otro lado, los hallazgos que emergieron en la investigación son presentados en descriptores (Tabla 1). En el ejercicio de los descriptores se usó el método hermenéutico

propuesto por Gadamer (2001) quien considera lo importante que es 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 lo expuesto por los informantes es necesario establecer un recorrido para la comprensión, interpretación y aplicación de lo manifestado”. (p.18)

Partiendo de este proceso de “comprensión, interpretación y aplicación de lo manifestado”, los investigadores en el ejercicio hermenéutico obtuvieron los siguientes descriptores (Tabla 1), con sus respectivas definiciones:

-Proceso de licitación inteligente

La administración pública debe desarrollar soportes informáticos digital e inteligente que aseguren la transparencia y veracidad de todo proceso de licitación, permitiendo la eficiencia en el manejo de cada parte del proceso. Los sistemas de gestión e informáticos para apoyar los procesos de contratación, permiten mejorar la *accountability* y la participación ciudadana.

-Talento humano profesional de calidad y bien remunerado

El talento humano es esencial para alcanzar la eficiencia y minimizar las posibilidades de corrupción directa o indirecta. Un recurso humano idóneo, capacitado, especializado, actualizado y bien remunerado viabiliza mejores procesos, tanto en el diseño de la licitación y del modelo económico, como en la elaboración de los documentos licitatorios. Es esencial que los profesionales de la administración pública posean la formación requerida con el objeto de ser la contraparte de los oferentes tanto en el procedimiento de selección como durante la ejecución del contrato.

-Políticas formales de información visible

Toda información sobre el proceso, documentos, evaluaciones y resultados de las licitaciones en las distintas instituciones públicas, han de estar visibles, disponible y al acceso de los

interesados y del público en general. Con ello, se pueden lograr mejores praxis para minimizar la corrupción y tráfico de influencia.

Reflexiones finales

Como todo proceso de investigación con enfoque cualitativo, no se presentan conclusiones; dando paso a unas reflexiones con bases en el discursivo argumentado de los investigadores con el propósito de dar cumplimiento de la línea de investigación: Gobernanza; así como también asegurar cada pauta establecida por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí, para la ejecución y desarrollo de la investigación.

La propuesta de los investigadores de socializar con las autoridades gubernamentales (Provincia de Manabí) con el objeto de mostrar los hallazgos que emergieron de la propia investigación y que están exhibidos en el proyecto de investigación aplicada (original) del mismo nombre, y que dieron origen a este artículo científico.

Gracias al proceso de triangulación desarrollado (revisión teórica, discurso de los entrevistados y postura de los investigadores) se logró que los componentes empíricos procedentes sean de magnífica trascendencia para un tema como el gobierno abierto y su vinculación con la transparencia en los procesos de contratación pública, la cual se plantea como una oportunidad de relacionar los aportes del gobierno abierto en todo los procedimientos que se generan dentro de la administración pública, procurando la buena praxis anti corrupción.

Por ello, la administración pública debe establecer mecanismos de acercamiento con la sociedad que se beneficia de sus servicios, dentro de un sistema de gobierno abierto que les permita conocer las interioridades de la gestión pública, y los componentes que hacen viables sus propuestas.

Desde el contexto de la realidad ecuatoriana, sus instituciones públicas requieren que la transparencia no solo se institucionalice normativamente, sino que sea una constante

praxis desde la instrumentación del gobierno abierto; por otro lado, se cree necesario que el proceso de transparencia es integral en la que recurso humano y los directivos de las instituciones públicas juegan un rol importante, y que su cuidadosa selección para este proceso es de vital relevancia.

Para finalizar, se puede indicar que la investigación logró abordar los ejes temáticos desde las directrices específicas propuestas, dando alcance así al propósito planteado como lo fue el interpretar sobre los aportes de un gobierno abierto para la gestión transparente del proceso de licitación en contrataciones públicas.

Referencias bibliográficas

- Adler P., y Adler P. (2002). *Observational techniques*. Ed. Norman. Lincoln (comps), Collecting and interpreting qualitative materials.
- Alianza para el Gobierno Abierto. (2022). Open Government Guide. <https://www.opengovpartnership.org/es/>
- Arcos, C. (2018). Gestión unificada de recursos para la innovación sistémica. *Revista San Gregorio*. <https://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVIS-TASANGREGORIO/article/view/646>
- CEPAL (2018). *Plan de gobierno abierto Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*. Serie manuales. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf
- Correa I. (2002). *Manual de Licitaciones Públicas*. Serie manuales. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- ILPES. <https://www.cepal.org/es/acerca-del-ilpes>
- 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

- CLAD (2020). *Gobierno abierto: estrategias e iniciativas en Iberoamérica*. Escuela CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/03/Libro-5-Gobierno-abierto-estrategias-e-iniciativas-en-Iberom%C3%A9rica.pdf>
- CLAD (2007). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Serie manuales. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf
- 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>
- Gadamer H. G. (1998). *Fundamentos de la Hermenéutica*. Siglo XX Editores.
- Delpiazzi, C. E. (2009). A la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso en Protección de datos personales y Acceso a la Información Pública. Texto del Instituto de Derecho Informático. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/raada/article/view/6071>
- Erickson, F (1982). En Wittrock, M.C (Ed.): *La investigación en la enseñanza*. Ed. Paidós. <https://dilemascontemporaneoseduccionpoliticaayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/2118>
- Hernández-Sampieri R. (2017). *Metodología de la Investigación*. 7ma. Edición. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Ley 1 Registro Oficial Suplemento 395 de 04-ago.-2008 Última modificación: 21-ago.-2018 Estado: Reformado. <https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2018/08/Ley-Org%C3%A1nica-de-Contrataci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>
- Mendel, T. (2018)). *Libertad de Información. Comparación Jurídica Unesco*. http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12224369177freedom_information_es.pdf/freedom_information_es.pdf.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE / 2021). *Gobernanza para el equilibrio*. En línea: <https://www.oecd.org/acerca/>
- Oszlak. O. (2018). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC*. En línea: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Quecedo, R. y Castaño, C. (2002). *Introducción a la metodología de investigación cualitativa*. Revista de Psicodidáctica. ISSN: 1136-1034. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17501402>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)*. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf
- Secretaría Nacional de Planificación (2021). *Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025*. <https://www.gob.ec/snp>
- Schiavi, P. (2017). *El desafío de los Gobiernos Municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación*. https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/12051/AD_16_2012_art_14.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Steinar K. (1996). *La investigación cualitativa*. https://issuu.com/ediciones_morata/docs/kvale
- Strauss A, y Corbin J. (2012). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Ed. Universidad de An-

tioquia. En línea: <https://diversidad-local.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>

Transparencia Internacional (2014). Legislación sobre contrataciones públicas y riesgos de corrupción. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Public_procurement_law_and_corruption_2015_SP.pdf

Transparencia Internacional (2009). *El pacto de integridad Una poderosa herramienta para contrataciones limpias*. https://www.transparency.org/files/content/tool/Pacto_de_Integridad_Brochure_ES.pdf

Vázquez Pedrouzo, C. (2017). El Régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de datos personales. en Revista de Derecho y Tribunales. <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/82/323>

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>

Vegas H. (2017). Políticas públicas y gobernanza: Articulación para una gestión pública local autónoma. *Revista Polis*. <https://journals.openedition.org/polis/12661>