

Contratación Pública en el Gobierno Abierto. una Visión Reflexiva desde la Transparencia Propuesta por la Gobernanza Institucional

Public Procurement in Open Government. A Reflective Vision from the Transparency Proposed by Institutional Governance

María Esther Zambrano-Montesdeoca¹
Universidad Católica del Ecuador sede Manabí
mzambrano6442@pucesm.edu.ec

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

doi.org/10.33386/593dp.2023.3-1.1837

V8-N3-1 (jun) 2023, pp. 102-116 | Recibido: 8 de marzo de 2023 - Aceptado: 3 de abril de 2023 (2 ronda rev.)
Edición Especial

1 Abogada de los Tribunales de la República del Ecuador. Universidad Particular “San Gregorio de Portoviejo”. Trabajo en CNEL EP Unidad de Negocio Manabí. Departamento: Jurídico-Compras Públicas. Estudiante de la Maestría en Administración Pública en la Universidad Católica del Ecuador sede Manabí.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8440-6870>

2 Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador. Universidad Particular “San Gregorio de Portoviejo”. Doctorado de PHD en Gerencia Línea de investigación desarrollo gerencial y organizacional Universidad Yacambu Venezuela. Desarrollo Institucional. Magister en Derecho Civil y Procesal Civil. Docente/Tutor de la Maestría en Administración Pública en la Universidad Católica del Ecuador sede Manabí.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0470-553X>

Cómo citar este artículo en norma APA:

Zambrano-Montesdeoca, M., & Mantuano-Zambrano, Y., (2023). Contratación Pública en el Gobierno Abierto. una Visión Reflexiva desde la Transparencia Propuesta por la Gobernanza Institucional. 593 Digital Publisher CEIT, 8(3-1), 102-116 <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.3-1.1837>

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

La investigación tuvo como propósito interpretar las estrategias del gobierno abierto que dan viabilidad a la transparencia en las contrataciones públicas desde los principios de la gobernanza; acompañada de las siguientes directrices específicas: Contextualizar las estrategias del gobierno abierto para la transparencia, analizar los principios de la gobernanza que soporte a la transparencia en las contrataciones públicas, y reflexionar sobre las estrategias del gobierno abierto que dan viabilidad a la transparencia en las contrataciones públicas desde los principios de la gobernanza; su diseño es de tipo fenomenológico-interpretativo con un enfoque cualitativo, la dimensión es de tipo inductiva, con un nivel descriptivo no experimental y de campo, como estrategia se aplicó la revisión documental para conocer posturas teóricas, además de lo comentado por los informantes claves; como estrategia de análisis se planteó se utilizó la ideada por la Teoría Fundamentada, dando como resultado códigos sustantivos, como axiales, conceptos sustantivos hasta llegar a la categoría central; así como del uso del método hermenéutico como estrategia de interpretación de lo narrado por los entrevistados (entrevista en profundidad, semi estructurada). El principal hallazgo resultante se muestra como una categoría central denominada Contrataciones públicas inteligentes desde la gobernanza estratégica, presentándose como propuesta de buena praxis para la administración pública, en especial para la Empresa Pública CNEL Provincia de Manabí. Entre las principales reflexiones se encuentra la necesidad de facilitar el proceso de gobernanza desde las directrices del gobierno abierto con el fin de dar viabilidad a la transparencia en los procesos de contratación pública.

Palabras clave: contrataciones públicas, gobernanza, gobierno abierto, transparencia

ABSTRACT

The research aimed to interpret the open government strategies that give viability to transparency in public procurement from the principles of governance; accompanied by the following specific guidelines: Contextualize open government strategies for transparency, analyze the principles of governance that support transparency in public procurement, and reflect on open government strategies that give viability to transparency in public procurement from the principles of governance; Its design is phenomenological-interpretative with a qualitative approach, the dimension is inductive, with a non-experimental and field descriptive level, as a strategy the documentary review was applied to know theoretical positions, in addition to what was commented by the key informants; as an analysis strategy, the one devised by the Grounded Theory was used, resulting in substantive codes, such as axial, substantive concepts until reaching the central category; as well as the use of the hermeneutic method as a strategy for interpreting what is narrated by the interviewees (in-depth interview, semi-structure ... The main resulting finding is shown as a central category called Smart Public Procurement from Strategic Governance, presented as a proposal for good practice for public administration, especially for the Public Company CNEL Province of Manabí. Among the main reflections is the need to facilitate the governance process from the open government guidelines in order to give viability to transparency in public procurement processes.

Key words: public procurement, governance, open government, transparency.

Introducción

La transparencia siempre ha sido un tema algo difícil de abordar dentro del contexto de la administración pública, y más aún cuando quienes se sirven de esta misma estructura administrativa, como lo es el ciudadano, no siente confianza en sus instituciones. Lógicamente la administración pública tiene diversos tipos de servicios que presta, cuyos beneficiarios también son diversos; para lo cual se estructuran unidades que viabilicen cada requerimiento particular o colectivo.

Sin embargo, estas estructuras parecieran no corresponder con los niveles de transparencia para la cual han sido creadas dado que no se modernizan o transforman, o simplemente prefieren mantener procesos o procedimientos que obvian las nuevas correspondencias que deben tener las instituciones públicas frente a sus ciudadanos, y la sociedad como conjunto.

Ahora bien, manteniendo el foco en la transparencia, esta se hace necesaria en toda la administración pública. Y la única forma de hacer “visible” a la transparencia es con procesos realmente innovadores que no den espacio a la duda colectiva, y menos aún en la integridad de quienes administran cada proceso vital en la gestión pública.

Esta visibilidad busca alcanzarse con la incorporación del gobierno abierto la cual se postula como garante no solo del acceso a la información pública, sino que su propuesta de automatización y digitalización de los procesos permite mayor oportunidad y agilidad en los tiempos de respuesta. La propuesta de gobierno abierto desde una conceptualización está aún incipiente, sin embargo, hay quienes ya manifiestan su posición conceptual.

Para Ramírez-Alujas y Rosales (2017), indican que:

El emergente paradigma del gobierno abierto se postula como un renovado enfoque de reforma del Estado y modernización de la administración pública, a partir de una nueva

forma de articular las iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para la coproducción de valor público, social y cívico. (p. 73)

Desde la perspectiva de Oszlak (2018) un gobierno puede asumirse “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)

Ambas definiciones sincronizan al ciudadano y su importante participación en los asuntos públicos, con la firme intención de articular la transparencia en las decisiones y la ejecución de los actos. Sin dudas, en la ciudadanía existe mucha desconfianza en el sector público dado al alto eco en cuanto a actos de corrupción que se propician en las actividades propias del sector, más aún cuando se trata de la ejecución presupuestaria y en los procesos de licitación o contratación pública.

En este último elemento la investigación focaliza su interés. Por ende, el abordaje de la contratación pública como temática de interés se asume con la intención de reflexionar sobre sus componentes y la importancia de su estudio como ejercicio de una acción administrativa gubernamental, con la cual se debe practicar la transparencia en la administración pública. Sin embargo, en muchas administraciones públicas, se mantiene en espera esa buena praxis.

Diversos organismos internacionales, entre ellos Transparencia Internacional (TI), han sostenido constantes encuentros con representantes gubernamentales con el objeto de asesorar y proponer buenas prácticas gubernamentales que conlleven a superar actos de corrupción y elevar los niveles de transparencia, más aún en el caso de las licitaciones y contrataciones públicas. En esta gran iniciativa,

se han sumado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), entre otras instituciones internacionales no menos importantes.

Estos actores de orden internacional, entre otras posiciones, han coincidido en uno de sus planteamientos considerado vital para un buen ejercicio de transparencia en cuanto a las contrataciones públicas, y está relacionado con la participación de actores influyentes en la toma de decisiones públicas. Si bien es cierto, existen normativas que regulan los actos de licitación y contratación pública, también no es menos cierto que existen debilidades en la estructuración del proceso en los términos de participación de los grupos de interés en temáticas específicas como las ya mencionadas (licitación y contratación pública).

Es en este tipo de contexto en la que nace la denominada gobernanza. Esta se da bajo la idea de un cambio en la estructuración del poder, que bien puede darse mediante acuerdo o alianzas estratégicas, para tomar decisiones que se vinculen la participación, la rendición de cuentas y por supuesto, la transparencia. La consecución de estos pilares conlleva a la necesidad de creer en un proceso de gobernanza que involucre a los diversos actores de la sociedad y por supuesto a las instituciones públicas con el objeto de dar viabilidad a una propuesta institucional a los principales problemas de la sociedad de manera conjunta y armónica.

Partiendo de lo anterior, es conveniente revisar lo propuesto por Aguilar (2015), sobre la gobernanza, quien dice que esta “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)

Por su parte Vegas (2022), relevante investigador sobre las diversidades que surgen cuando se aplica gobernanza al más bajo nivel de acercamiento con el ciudadano (local), indica que 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)

Esta definición hecha por Vegas (2022), encuadrada desde una praxis de participación abierta y multiplural, coincide con el espíritu de la investigación planteado desde las perspectivas de los intereses colectivos.

Todos estos elementos han sido considerados por los investigadores temas de interés con el objeto de encontrar más de cerca, y con un procedimiento científico, un nuevo constructo que permita dar mayor comprensión a la importancia que tiene el hecho de que las contrataciones públicas dentro de la gestión de la Corporación Nacional Eléctrica (CNEL, provincia de Manabí) este más acoplada a la propuesta del gobierno abierto y las estrategias de gobernanza.

A lo anterior, la observación directa ha jugado un rol importante dado que ha permitido identificar situaciones en el propio contexto y con el sentido crítico de la nota escrita. La ausencia de políticas y estrategias que fortalezcan los actos de gobierno abierto y de una gobernanza institucional prevalecen en el esquema estructural y funcional. Además, de la ausencia de actores externos que sean visibles y comprometidos con la definición de políticas que viabilicen la transparencia de una manera mucho más expedita.

Tomando en consideración todo lo expuesto, los investigadores se hacen la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las estrategias del gobierno abierto que facilitan un proceso de transparencia en las contrataciones públicas basada en los principios de la gobernanza? Caso: Empresa CNEL.

Con el objeto de dar respuesta a la interrogante anterior, se estableció el siguiente propósito de la investigación: Interpretar las estrategias del gobierno abierto que dan viabilidad a la transparencia en las contrataciones públicas desde los principios de la gobernanza; además de las siguientes directrices específicas: Contextualizar las estrategias del gobierno abierto para la transparencia, analizar los principios de la gobernanza que soporte a la transparencia en las contrataciones públicas, y reflexionar sobre las estrategias del gobierno abierto que dan viabilidad a la transparencia en las contrataciones públicas desde los principios de la gobernanza.

Constructo Teórico

Transparencia

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 dentro de la administración pública, y por ello se describen con la intención de intentar ubicar aún más en contexto sus beneficios directos para la ciudadanía.

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo de la Administración (CLAD, 2007) en su documento denominado Carta

Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública 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. Por otro lado, nos encontramos con que 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, 2007)

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. (Delpiazzi, 2009, p. 44)

Desde la postura de 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)

La transparencia activa implica una acción proactiva del Estado de presentar información determinada como mínima, sin que las personas deban 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 Vázquez Pedrouzo (2017) “la transparencia implica apertura, comunicación y rendimiento de cuentas, y el acceso a la

información pública constituye instrumento fundamental para su realización”. (p. 42)

Según 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); a su vez, se puede agregar que 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)

Por lo que se puede denotar, los autores coinciden en la necesaria información y su acceso de manera abierta y oportuna, lo cual permita a los ciudadanos contar con información relevante y de interés para sus actos ante la administración pública.

En el contexto local ecuatoriano, 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). En el mismo 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.

Es una forma de manifestar la actuación de los servidores públicos frente a los intereses de toda la sociedad, y no desde los intereses de los privados. Entre los componentes asociados a la transparencia y que buscan propiciarla son: legalidad, incorruptibilidad, imparcialidad, responsabilidad, rendición de cuentas, pericia, fiabilidad, eficacia, eficiencia, honestidad, entre otros.

Por su parte, el 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)

Estos documentos elaborados en el seno del CLAD van en consonancia con la propuesta de un gobierno abierto y de una gobernanza

institucional en las que instituciones públicas, y en especial las Empresas Públicas, pueden de manera estructurada y organizada, incorporar dentro de sus esquemas de trabajo [...] 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)

Contrataciones Públicas

Antes de abordar el tema de las contrataciones públicas, los investigadores consideran pertinente comentar un poco sobre la licitación pública, la cual es de suma importancia para las explicaciones posteriores. Veamos.

Según 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)

Para 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)

Se hace necesario recordar que a mediados de los años '90 la organización Transparencia Internacional impulsó el llamado Pacto de Integridad (PI), con la firme intención de contribuir con unos de los principales propósitos de los estados y sus gobiernos, empresas públicas y la sociedad civil minimizar los actos de corrupción en el ámbito de las contrataciones públicas. Este Pacto de Integridad se compromete en un acuerdo entre el gobierno o la institución que le representa y todos los proponentes que se presentan a la licitación de un contrato público.

Este PI conviene una relación a 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)

A su vez, Transparencia Internacional (2022) 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)

La propia Organización Transparencia Internacional (2022), describe 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)

Sobre el punto 2 indicado por la OTI, se hace resaltar destacar los tipos de contrataciones públicas principalmente conocidos y escrutados por Transparencia Internacional, entre ellos se encuentran aquellos por: Procedimientos abiertos (abierta 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.

Sumados a los que se encuentra lo establecido por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, 2004) en relación con 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. (p. 1213)

Con todo lo anterior, se deja muy en claro la preocupación de las Naciones Unidas por los procesos de contratación pública, los cuales son una vía muy frecuente para los actos de corrupción, pero que con procesos abiertos y transparentes se puede lograr minimizar esta práctica dentro de la administración pública.

Se hace necesario revisar lo establecido en la Constitución Nacional (2008) en su artículo

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.

Este artículo resalta la transparencia y lo social en la que no solo manifiesta la necesidad de procesos visibles y claros en su recorrido, sino que deja muy en claro la participación de la empresa en cualquiera de sus condiciones en los procesos de contratación pública.

También se encuentra 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.

A su vez, se encuentra el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), ente que desde su página web (<https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/>) la cual se autodescribe 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.

La definición de transparencia por la SERCOP se da de una forma simple, en la que no se profundiza su requerimiento por parte de la sociedad, en la que la participación de la misma sociedad no resulte ser garante de todo proceso de licitación para la contratación pública

Gobierno Abierto para la Transparencia

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2021), en sus documentos sobre gobierno abierto se puede encontrar, que el gobierno abierto es:

Un enfoque renovado para la reforma del Estado y la modernización de la administración pública, a partir de una nueva forma de articular iniciativas relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana

y la colaboración de diversos actores para la coproducción de valor público. (p. 32)

Desde las investigaciones de Ramírez-Alujas y Güemes (2012) emerge que:

El gobierno abierto tiene como objetivos principales: i) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y demandar rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); ii) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y iii) favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar o co-producir valor público, social y cívico. (p. 21)

Por su parte, el estado ecuatoriano brinda directrices en el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 en cuanto a cómo debe manejarse la interrelación entre el ciudadano y la gestión pública, en la que se busca fortalecer el gobierno abierto, resaltado en 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.

Tal como se observa, lo señalado sobre el gobierno abierto, es una manera de institucionalizar el acceso libre a la información por parte de la ciudadanía; además de mostrarse transparente en cuanto a sus procesos y procedimientos, sobre todo en la afectación presupuestaria de los recursos financieros públicos y sus logros desde una visión de metas propuestas, y resultados alcanzados.

Constructo Metodológico

La investigación asumió un enfoque fenomenológico hermenéutico, apoyada desde la perspectiva cualitativa, en la que la posible medición de variables queda descartada. Se plantea un análisis crítico-interpretativo de los elementos que van surgiendo a lo largo del recorrido de la investigación, sobre todo lo concerniente a la gobernanza y los principios del gobierno abierto dentro de la gestión de la empresa pública CNEL.

Enfoque Cualitativo

La investigación cualitativa basa su estrategia en la revisión literaria (textos). Utiliza métodos de recolección de información -como las entrevistas o las observaciones- para generar datos que se convierten en documentos de gran valía para la investigación dado su registro en tiempo real. A partir de estos textos teóricos, se inician métodos de interpretación (hermenéutica). La investigación cualitativa está fundamentada en apreciaciones filosóficas (interpretativa y naturalista), además de sus multivariadas fuentes de información y de enfoques narrativos disponibles quienes investigan a través de esta metodología.

Para Creswell (2019):

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. 55)

Según Denzin & Lincoln (1998) la definen así:

La investigación cualitativa tiene un enfoque multi-metodológico, que implica un enfoque interpretativo y naturalista a su objeto de estudio. Esto significa que los investigadores cualitativos estudian las cosas en sus ambientes naturales, intentando darles sentido e interpretando los fenómenos en función de los significados que las personas les otorgan. La

investigación cualitativa involucra el estudiado uso y recopilación de una variedad de materiales empíricos (estudio de caso, experiencia personal, introspectiva, historia de vida, textos observacionales, históricos, interactivos y visuales), los cuales describen momentos y sentidos rutinarios y problemáticos en la vida de los individuos. (p. 2)

Por su parte, Vegas (2016) indica sobre la investigación cualitativa, lo siguiente:

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)

La descripción que hace Vegas (2016) sobre el abordaje de la investigación cualitativa, es una manera de indicar sobre las diversas posibilidades de recoger información de primera fuente y con sentido de triangulación simultánea. Ello permite una visión holística del caso de estudio.

Nivel de Profundidad Investigativa

La investigación es de nivel descriptiva. Su orden es de campo (naturalista), no experimental (sin manipulación de variables), y la estrategia de análisis ha sido de tipo analítico e interpretativo. Según 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)

Este nivel de profundidad descriptiva en la que se enmarca la investigación permitió el desarrollo narrativo del discurso, en la que fueron expuestos los principales atributos y características de la unidad de estudio, y su asociación con las propuestas de gobierno abierto y las estrategias de gobernanza institucional, buscando la configuración de un constructo discursivo que permitiera fortalecer la transparencia en cada fase de los ejes propuestos (gobierno abierto y gobernanza institucional).

Estrategia documental y técnicas de recolección de información

La revisión documental ha sido la estrategia utilizada mayormente utilizada para conocer la génesis de los conceptos que forman parte de los ejes temáticos de la investigación. Su exhaustiva revisión permitió enriquecer el vocabulario narrativo del discurso de los investigadores, lo cual conlleva a una nueva configuración, gracias a la interpretación de los escenarios y su asociación con la temática abordada.

Las diferentes posturas sobre gobernanza, gobierno abierto, licitaciones y contrataciones públicas coadyuvan en una potencialidad discursiva para la investigación. Además de poder contar con la experiencia de expertos investigadores sobre los temas tratados. Esta información fue suministrada a través de la narrativa expuesta mediante una entrevista semiestructurada.

Otro instrumento de gran valía ha sido la observación participante por parte de los investigadores. Desde las perspectivas de Rodríguez, Gil y García (1996), es:

Uno de los principales instrumentos de recolección de información. La observación participante 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)

Los investigadores se focalizaron en revisar los procesos de contratación pública en la Empresa CNEL, y su necesaria vinculación con la propuesta de gobierno abierto y las estrategias de gobernanza que conlleven al cumplimiento del principio de transparencia. Cada proceso fue analizado y contrastado con las posturas conceptuales de los ejes temáticos.

Por otro lado, como complemento a la observación directa, los investigadores utilizaron la entrevista en profundidad para encontrar, entre los entrevistados, posturas diversas que dieron paso a una nueva perspectiva sobre las temáticas abordadas. Según Steinar (1996) parte del propósito de la entrevista desde un enfoque cualitativo, es que esta “busca obtener descripciones del mundo de vida del entrevistado respecto a la interpretación de los significados de los fenómenos descritos”. (p. 6)

A ello, Vegas (2016), en relación con la propia entrevista indica:

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)

En la presente investigación, la entrevista fue aplicada a los investigadores: PhD Amelia Escalona, PhD Víctor Hugo Pinto y PhD Raúl Cuesta Ordoñez investigadores de diversas nacionalidades de connotación académica e investigativa, en especial sobre temas de gobernanza, gobierno abierto y transparencia. Cada entrevista representó un espacio de sabiduría

y conocimiento, gracias a las expresiones de cada exponente.

Veamos lo expuesto por los entrevistados en la siguiente tabla 1.

Tabla 1
Categorías emergentes de la entrevista en profundidad

| C ó d i g o s sustantivos | Códigos axiales | Conceptos sustantivos | Categorías |
|--|--|---------------------------|---|
| M á x i m a publicidad en la información sobre compras gubernamentales | -Cultura de información visible | - Acceso a la Información | |
| Capacidades del gobierno abierto | -Acceso libre a la data | -Buen gobierno | |
| Principios que rigen las licitaciones desde la gobernanza | -Auditorías sociales | - Rendición de Cuentas | |
| Criterios de precalificación Activar auditorías en tiempo real para los procesos de contratación pública | - Espacios abierto a la transparencia | - Participación ciudadana | -Participación colaborativa |
| Estandarizar y simplificar los mecanismos para comunicarse e interactuar con la Administración | - Gobierno abierto y participación digital de los diversos actores | - Gobierno digital | -Contrataciones públicas inteligentes |
| Asegurar la legitimidad de una administración pública | -Participación directa de actores | -Control social | -Transparencia y confianza pública |
| Datos abiertos: Necesidad de reconectar con la ciudadanía Acceso a información sobre asuntos públicos/ actividades gubernamentales | -Modernización de la gestión pública | - Veeduría institucional | <i>Contrataciones públicas inteligentes desde la gobernanza estratégica</i> |
| | -Gobernanza inteligente desde la colaboración | - Políticas definidas | |
| | - Visibilidad de los actos | -Gobernanza abierta | |
| | -Percepción de la transparencia desde un modelo de gestión | | |

Fuente: A partir de la entrevista en profundidad (2022)

Estrategia de Análisis - Hallazgos

La propuesta de utilizar la Teoría Fundamentada (sugerida su revisión en la Unidad de Titulación), fue la estrategia utilizada por los investigadores para la triangulación de la información recabada, en la que se incluye el discurso de los entrevistados, y en donde dicha triangulación contribuyó en los conocidos “códigos in vivo” (señalados en la matriz axial anterior), dando origen a la categorización.

La propuesta de Strauss y Corbin (2002) con la Teoría Fundamentada, se encuentra expresada por una codificación axial en la que emergen categorías a partir de la interpretación de los investigadores. Strauss y Corbin (2002), indican 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)

Tal como se puede observar, los hallazgos que emergieron en la investigación son presentados en códigos sustantivos y axiales, además de conceptos sustantivos y de una categoría central (Tabla 1). Durante la categorización, se empleó el método hermenéutico propuesta por Gadamer (2001) en la que subraya la necesidad de entender, comprender e interpretar el discurso teórico desde sus inicios, contextos y actores, por ello, Gadamer (1998) resalta 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)

A partir de esta propuesta de Gadamer (2001) [comprensión, interpretación y aplicación de lo manifestado], los investigadores en este ejercicio hermenéutico obtuvieron las siguientes categorías (ver Tabla 1), con sus definiciones:

-Participación colaborativa

La participación de la sociedad en los asuntos públicos es de vital importancia para la

administración pública. Más aún en los procesos que conllevan a las compras públicas por parte de las instituciones del Estado. Se deben abrir canales “honestos y viables” para que la ciudadanía participe con suficiente estado de conocimiento sobre los procesos o procedimientos que se utilizan para las licitaciones o contrataciones públicas; además de impulsarse la creación de una cultura real de transparencia en la sociedad y de su compromiso -también real- sobre la agenda pública y la consecución de la propia transparencia en cada acto de la administración pública.

- Contrataciones públicas inteligentes

Contar con un proceso de licitaciones y contrataciones inteligente requiere de mucho compromiso, respaldo financiero y voluntad gerencial por parte de la directiva de cada ente de la administración pública, y más aún donde los recursos públicos deben ser muy bien administrados. La política del gobierno central de impulsar al gobierno abierto en todos sus niveles y espacios permite que la Empresa Pública CNEL (provincia de Manabí) impulse la digitalización de los procesos y el acceso a la información de manera abierta, confiable, visible y con la posibilidad de ser cuestionado por los actores sociales o interesados.

- *Transparencia y confianza pública*

Sin dudas la confianza pública se gana cuando existen muestras fehacientes de transparencia dentro de la administración pública. La mayoría de las veces, sin ser puestas al escrutinio, las administraciones públicas son catalogadas de ineficientes y con altas cargas de corrupción. Esta situación se repite para cada administración dada la percepción generalizada de la sociedad en sus instituciones públicas. Por ello, se hace necesario ganarse la confianza pública para que la transparencia sea un reflejo de esta, y por ende convocar a la ciudadanía a ejercer su corresponsabilidad de gestión mediante la veeduría oportuna de los actos de la gestión pública.

Reflexiones Finales

La investigación al ser de enfoque cualitativo no lleva conclusiones, para lo cual se desarrollan unas breves reflexiones desde las bases de lo aprendido y experimentado por los investigadores, cuyo recorrido dejó un avance discursivo en la que se da paso a un nuevo constructo teórico. Además, se da cumplimiento a la línea de investigación: Gobernanza; a su vez, cumplir con la normativa establecida por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí, en cuanto a la propuesta investigativa.

Esta propuesta investigativa pasa por ser socializada con la Empresa Pública CNEL (Provincia de Manabí) a fin de que los hallazgos que emergieron puedan ser utilizados como componentes para el cambio sustantivo dentro de la propia empresa pública, en la que se espera genere la incorporación de estrategias de gobernanza desde las directrices del gobierno abierto, lo cual, sin dudas, redundará en una mayor transparencia en los procesos de contrataciones públicas.

De manera oportuna, la triangulación desarrollada (revisión teórica, discurso de los entrevistados y postura de los investigadores) ha permitido identificar elementos empíricos que al ser contrastados con las teorías revisadas permiten una visión mucho más local sobre el ejercicio de gobernanza y los principios del gobierno abierto; además de las necesidades propias de una gestión gubernamental basada en normas propias, pero que ameritan una revisión sustantiva que velen por un proceso más abierto, transparente, accesible, visible y con la oportunidad de ser rechazado.

La transparencia no es sólo una palabra. Es una condición de respeto y valor público hacia las instituciones de la administración pública. Es un estilo de vida institucional que representa un comportamiento y la sabiduría de ejercer la administración bajo las reglas de la ética y la moral, cuyo antónimo es la corrupción. Ante ello, se hace necesario incorporar funcionarios bien comprometidos con la institución, muy bien remunerados, formados en procesos de

gobernanza y de gobierno abierto que bien permiten ser cumplidores de procesos infalibles de ser manipulados.

La investigación, en su afán de brindar un espacio para la buena praxis, considera oportuno abrir una línea que permita la discusión académica y científica, proponiendo una nueva idea investigativa que continúe con lo que se ha avanzado desde este trabajo: ***Contrataciones públicas inteligentes desde la gobernanza estratégica.***

Para culminar, se puede señalar el cumplimiento del propósito investigativo, como ha sido el interpretar las estrategias del gobierno abierto que dan viabilidad a la transparencia en las contrataciones públicas desde los principios de la gobernanza; y de sus directrices específicas: Contextualizar las estrategias del gobierno abierto para la transparencia, analizar los principios de la gobernanza que soporte a la transparencia en las contrataciones públicas, y reflexionar sobre las estrategias del gobierno abierto que dan viabilidad a la transparencia en las contrataciones públicas desde los principios de la gobernanza.

La investigación se da por finalizada.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar V., L. (2015). Gobernanza y gestión pública. En línea: https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-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>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD (2007). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Serie manuales. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf
- 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>
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (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
- 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
- Correa I. (2002). Manual de Licitaciones Públicas. Serie de manuales. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES. <https://www.cepal.org/es/acerca-del-ilpes>
- Creswell J. W. (2007). *Investigación cualitativa y diseño investigativo*. <https://academia.utp.edu.co/seminario-investigacion-II/files/2017/08/INVESTIGACION-CUALITATIVACreswell.pdf>
- Denzin, N. K., y Lincoln, Y. S. (1998). The landscape of qualitative research. New Delhi: Sage Publications.
- 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>
- Gadamer H. G. (1998). Fundamentos de la hermenéutica. Siglo XX Editores.
- 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
- 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>
- 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
- Ramírez-Alujas y Güemes (2012). Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión sociopolítica con la mirada puesta en Latinoamérica. <https://shs.hal.science/halshs-00874133>
- Rodríguez-Gómez G., Gil-Flores J., y García-Jiménez E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. https://cesaraguilar.weebly.com/uploads/2/7/7/5/2775690/rodriguez_gil_01.pdf
- Secretaría Nacional de Planificación (2021). Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025. <https://www.gob.ec/snp>
- 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 Antioquia. En línea: <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>
- Transparencia Internacional (2022). 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-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*, 21 (75), 413-426.