

**Gobernanza Institucional en las Empresas Públicas. Una  
Oportunidad para la Transparencia en los Procesos de  
Contratación Pública**

**Institutional Governance in SOEs. An Opportunity  
for Transparency in Public Procurement Processes**

**Gabriela Monserrate Pazmiño-Moreira<sup>1</sup>**  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Manabí  
gpazmino1249@pucesm.edu.ec

**Yandry Felipe Mantuano-Zambrano<sup>2</sup>**  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí  
ymatuano@pucesm.edu.ec

**[doi.org/10.33386/593dp.2024.1.2206](https://doi.org/10.33386/593dp.2024.1.2206)**

V9-N1 (ene-feb) 2024, pp 415-429 | Recibido: 30 de octubre del 2023 - Aceptado: 13 de noviembre del 2023 (2 ronda rev.)

---

1 Estudiante de la maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Manabí.  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-3083-526X>

2 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0470-553X>

### Cómo citar este artículo en norma APA:

Pazmiño-Moreira, G. & Mantuano-Zambrano, Y., (2023). Gobernanza Institucional en las Empresas Públicas. Una Oportunidad para la Transparencia en los Procesos de Contratación Pública. *Gobernanza Institucional en las Empresas Públicas. Una Oportunidad para la Transparencia en los Procesos de Contratación Pública*. 593 Digital Publisher CEIT, 9(1), 415-429, <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.1.2206>

Descargar para Mendeley y Zotero

## RESUMEN

La investigación tiene como objetivo principal: Contextualizar la transparencia administrativa en las empresas públicas desde los principios de la gobernanza institucional, con los siguientes objetivos específicos: 1.- Identificar los principios de la gobernanza institucional desde una visión de las empresas públicas, 2.- Interpretar la postura de expertos sobre la transparencia en los procesos de contratación pública desde una estrategia de gobernanza. La unidad de estudio es la E. P. Manabí Produce. El paradigma investigativo es el fenomenológico, siendo de perspectiva cualitativa con la aplicación del método hermenéutico-descriptivo. La ruta de la investigación parte de la observación directa dentro de la unidad de estudio, en la que el investigador hace uso de sus anotaciones para posteriormente proporcionar una narrativa basada en el método descriptivo, además de contar con la participación de expertos en los temas de gobernanza institucional, empresas públicas, transparencia y contratación pública; esta participación ha sido a través de una entrevista en profundidad con la cual pudieron exponer sus visiones desde una perspectiva académica e investigativa. Como estrategia de análisis se ha utilizado la propuesta por la Teoría Fundamentada, la cual se fundamenta, en parte, en la comparación constante y la construcción de una matriz axial que facilita el proceso de categorización, generando como resultado final (categoría central) una propuesta que enfoca un *Modelo de Empresa Pública basado en principios de gobernanza institucional*.

**Palabras clave:** gobernanza, empresas públicas, transparencia, contratación pública

## ABSTRACT

The main objective of the research is: To contextualize administrative transparency in public companies from the principles of institutional governance, with the following specific objectives: 1.- To identify the principles of institutional governance from a vision of public companies, 2.- To interpret the position of experts on transparency in public procurement processes from a governance strategy. The unit of study is the E. P. Manabí Produce. The research paradigm is phenomenological, being of qualitative perspective with the application of the hermeneutic-descriptive method. The research route starts with direct observation within the study unit, in which the researcher makes use of his notes to subsequently provide a narrative based on the descriptive method, in addition to having the participation of experts in the topics of institutional governance, public enterprises, transparency and public procurement; this participation has been through an in-depth interview with which they were able to expose their visions from an academic and research perspective. As an analysis strategy, the Grounded Theory proposal has been used, which is based, in part, on constant comparison and the construction of an axial matrix that facilitates the categorization process, generating as a final result (central category) a proposal that focuses on a Public Enterprise Model based on principles of institutional governance.

**Keywords:** governance, public enterprises, transparency, public contracting

## Introducción

Las empresas públicas son entidades propuestas por las instancias gubernamentales, las cuales están planteadas como una estrategia de intervención para lograr alcanzar soluciones que desde la instancia orgánica sería un poco más compleja. Este proceso de intervención, sin dudas, ha dado resultados tangibles dado que cada vez más se hacen visibles en mayor número este tipo de empresas.

Desde una perspectiva de gobernanza, las empresas públicas han tenido que ajustarse a las propuestas que hace este modelo estratégico de gobierno institucional, que bien permite desarrollar actividades que garantizan una mayor transparencia en los procesos que se dan en el contexto de la administración pública. La gobernanza tiene como rol principal encontrar el adecuado acercamiento entre los principales actores de una sociedad con el fin principal de llegar acuerdos en temas como la transparencia, la rendición de cuentas y el desarrollo local; lógicamente existen otros puntos de interés que se van a ir mostrando en el desarrollo de este trabajo.

Ahora bien, como bien se conoce entre las principales falencias que tienen las administraciones públicas, es la ausencia de procesos transparentes. Para el caso específico de esta investigación, se muestra un interés en conocer como la gobernanza puede ser un valor importante en los procesos que se desarrollan en las empresas públicas; y más aún en procesos neurálgicos como lo son las contrataciones públicas. Las contrataciones públicas se dan a lo largo de toda la administración pública, en cualquiera de sus niveles e instancias, por ello, se hace valioso revisar su comportamiento en este tipo de empresas y bajo un esquema de gobernanza.

Expertos asumen que para que la gobernanza funcione o sea mucho más efectiva, está debe ser institucional; es decir, avalada y asumida por las máximas autoridades gubernamentales como una estrategia que busca el buen gobierno, lo cual redundaría en

mayor participación ciudadana, transparencia, acuerdos de desarrollo desde una agenda pública compartida, y por supuesto, desde la posibilidad de mostrar resultados tangibles a través de una rendición de cuentas.

El proceso de contratación pública es uno de los procesos más emblemático que se presta para actos de corrupción, sus procedimientos siempre son objeto de presunciones; sin embargo, no es intención de este trabajo exponer sobre la corrupción, sus consecuencias, niveles u otros aspectos que son de perjuicio para una gestión pública transparente. Pero, se comentará sobre las ventajas que tiene una empresa pública cuando incorpora, dentro de su modelo de gestión, principios de gobernanza, y en especial, cuando su intención es garantizar procesos que minimicen actos irregulares en su proceder.

La transparencia en la administración pública ecuatoriana está señalada como un principio constitucional, en el que los distintos niveles e instancias del sector público están en la obligación de crear mecanismos e instrumentos que permitan su garantía. Múltiples instancias internacionales hablan de la transparencia y su connotación en la sociedad. Los ciudadanos que forman parte de esta sociedad merecen el compromiso de las instituciones de establecer procesos y procedimientos transparentes en toda la cadena de actividades de orden burocrático que la propia administración pública establece en sus distintos niveles.

Transparencia Internacional (2022) recomienda que se implementen indicadores que ayuden a medir los niveles de corrupción, el momento de la rendición de cuentas y el acceso a los datos (no son un punto de discordia en este trabajo). Respecto a las actuaciones de la administración pública y otras cuestiones igualmente relevantes, se puede medir la credibilidad de un país y sus instituciones públicas en términos de transparencia. Existen diversas posiciones y dogmas sobre la transparencia en la administración pública y sus alcances, por lo que se les describe como intentos de integrar sus méritos a los intereses de la sociedad

El propósito de este estudio es encontrar el espacio para la construcción de nuevos discursos sobre la transparencia en las contrataciones públicas desde la perspectiva de la gobernanza institucional. Por otro lado, busca interactuar con las autoridades de la Empresa Pública de Manabí Produce, para identificar situaciones que permitan a las propias empresas cotizadas mejorar sus procesos de intervención en diversos sectores de la sociedad.

La investigación tiene como objetivo informar sobre las buenas prácticas dentro de las empresas públicas y su proceso de acompañamiento a los ciudadanos en su agenda de intervención, siendo específicos con las estrategias de gobernanza institucional para garantizar la transparencia como aval para elevar el valor público.

Partiendo de las ideas expuestas sobre la transparencia en los procesos de contratación pública desde un contexto de la gobernanza institucional, los investigadores se esbozan la siguiente interrogante: ¿De qué forma las estrategias propuestas por la gobernanza institucional permiten una mayor transparencia en las empresas públicas? Unidad de estudio: Manabí Produce (Provincia de Manabí). Ahora bien, para encontrar respuestas, los investigadores delinean el siguiente objetivo: Contextualizar la transparencia administrativa en las empresas públicas desde los principios de la gobernanza institucional; para lo cual, se acompañan con los siguientes objetivos específicos: 1.- Identificar los principios de la gobernanza institucional desde una visión de las empresas públicas, 2.- Interpretar la postura de expertos sobre la transparencia en los procesos de contratación pública desde una estrategia de gobernanza.

### **Constructo Teórico**

A partir de este espacio, los investigadores recurren a los teóricos y posturas que dan soporte narrativo a este trabajo investigativo, se comentará sobre los ejes temáticos gobernanza institucional, transparencia y empresas públicas.

#### *Gobernanza desde la institucionalidad*

El Banco Mundial (2022), sobre la gobernanza dice que es “la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo, refiriéndose al poder de los gobiernos para definir y resolver las políticas relacionadas con el desarrollo” (<https://documents1.worldbank.org/curated/en/259121468340250256/pdf/341290spanish.pdf>); Así como también el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2007), señala que:

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

Se hace necesario traer a colación lo expresado por Pierre y Peters (2000) “el papel del gobierno en la gobernanza es dinámico y no es constante” (p. 29); a lo que Cátala (2001), agrega

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

Por su parte, Chotray (2010), indica que existen diversos componentes a considerar sobre la gobernanza, manifestando:

- 1.- Las reglas, las cuales dentro de un sistema de gobernanza pueden dilatarse de lo formal a lo informal, lo que quiere decir que pueden permanecer estables o pueden variar.
2. El colectivo, como lo señala la palabra hace alusión a la toma de decisiones colectiva, dentro

del cual se puede expresar preferencias de acuerdo con los procesos de toma de decisiones establecidos. 3. La toma de decisiones, puede ser estratégica y también puede encontrarse dentro en la implementación práctica de un sistema u organización. 4. Ningún sistema de control formal puede dictar las relaciones y resultados, en el mundo de la gobernanza nadie se encuentra a cargo. (p. 3-4)

También se encuentra Leftwich (2019) agregando:

...la distribución, tanto interna como externa, del poder político y económico. Así, hace referencia a las estructuras de las relaciones políticas y, fundamentalmente, económicas, y a las reglas por las cuales se gobierna la vida productiva y distributiva de una sociedad. En resumen, se refiere a un sistema de relaciones políticas y socioeconómicas, o, en términos generales, a un régimen. (p. 624)

A lo que Cálame (2003), soporta sobre la gobernanza:

El arte de organizar en el espacio público la relación entre los intereses de los ciudadanos y entre los niveles locales, nacionales y mundiales. Es también el arte de producir reglas de juego que tienen sentido tomando en cuenta la complejidad de nuestras sociedades y permitiendo el diálogo y la acción colectiva. (p. 44)

No podía faltar un estudioso como Kooiman (2017) quien describe lo siguiente: “la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones públicas en los sistemas democráticos” (p. 13). Agregando, el mismo Kooiman (2019) que la gobernanza está agrupada en tres vertientes: “interacción, acción y estructura; caracterizado por la diversidad la complejidad y el dinamismo, que genera nuevos modos de gobernar: autogobierno gobernanza y gobernanza jerárquica, para articular procesos y estructuras con la participación del Estado, la sociedad y el mercado”. (p. 21)

El investigador latinoamericano Aguilar (2015) aporta lo siguiente: “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)

De igual forma, el investigador Vegas-Meléndez (2017), señala sobre la gobernanza, que está representa:

Una diversidad de intereses, de poderes y capacidades, recursos y posibilidades de dominación de los diferentes grupos y actores que se buscan involucrar para definir la agenda pública, procurando mecanismos para tomar decisiones con muchos agentes, actores sociales y grupos de interés. Los actores sociales siempre responden a intereses sectoriales, por lo que su discurso irá orientado a la defensa de esos intereses. No podemos exigir a esos actores otro comportamiento (p. 72)

Posteriormente, el mismo Vegas-Meléndez y Solorzano-Calero (2022), agrega:

Es un instrumento que identifica la necesidad de incorporar actores con poder decisorio, y que este poder no representa una amenaza a la institucionalidad, pero sí contribuye en balancear los niveles de participación en asuntos verdaderamente focalizados, y con ciudadanos representativos en cada temática abordada. (p. 68)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND 2021-2025: Creando Oportunidades), da entender que se procura una gobernanza colaborativa: resaltando: 1. Incentivar la participación ciudadana en el ciclo de la política pública en articulación con los diferentes niveles gubernamentales. 2. Garantizar la articulación, integración y coordinación de acciones intersectoriales de instituciones públicas de la función ejecutiva y los GAD (Gobiernos de Administración Descentralizadas), para la planificación e intervención efectiva en territorio.

Tal como se ha podido evidenciar, existen diversas formas de contextualizar la gobernanza. Siendo su principal orientación hacia la participación ciudadana responsable en la contracción de una agenda pública en la que se sellen compromisos con la transparencia.

### **Transparencia como principio de gestión pública**

La visión de Schiavi (2017) sobre la transparencia es que esta “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”. (p. 14)

A lo que Delpiazzi (2009) señala, que esta:

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. (p. 44)

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)

Otro referente, Uvalle (2001) indica que “la gobernanza, en el caso de la transparencia, significa que los gobernados tienen el derecho y la oportunidad de conocer el estado que guardan los asuntos de gobierno, solicitando para ello, la información que sea de su interés”. (p. 97)

Revisando la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública impulsada por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo de la Administración (CLAD, 2007) está en su principio 6 (Transparencia y participación ciudadana) indica: 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)

El principio de transparencia señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 (Creando Oportunidades), pretende señalar cuál “debe ser la actuación de los servidores (y funcionarios) públicos frente a los intereses de la ciudadanía, y no desde los intereses de los privados”. (PND 2021-2025)

### **Empresas públicas como instrumento de intervención**

Desde una visión de gobernanza, Vives (2007), señala que:

Estas empresas tienen en general objetivos múltiples que contrastan con el objetivo de maximización de valor para las empresas privadas. Dichos objetivos pueden llegar a ser contradictorios cuando distintas partes interesadas entran en conflicto y, en cualquier caso, generan dificultades para el desarrollo y cumplimiento de sus objetivos empresariales. (p. 13)

Según Morales (1999) la estrategia de crear empresas públicas se sustenta en lo siguiente:

a) Suministro de los servicios públicos tradicionalmente prestados o controlados por el Estado; b) Viejos monopolios coloniales; c) Nacionalizaciones en diferentes ramas y períodos; d) Apoyo a la ejecución de políticas o planes económicos e) Compra de empresas privadas en quiebra para mantener el empleo y producción; f) Cubrir la falta de inversión

privada; g) Producir aquellas ramas necesarias, que por su baja rentabilidad o alto riesgo de inversión, ausentan al sector privado; h) Evitar la penetración extranjera en las actividades de tecnología de punta y, i) Cubrir necesidades sociales. (p. 120)

Para Kaplan (1996):

El Estado asume la regulación y la gestión de servicios públicos y otras actividades definidas como de interés general, mediante la imposición de condiciones obligatorias para la participación de la empresa privada en estas áreas, mediante grados crecientes de intervención directa, incluso empresarial, del estado mismo. (p. 185)

A lo que Hierro-Recio y Herrera-Maldonado (2019), agregan:

Instrumento de intervención del poder público en la economía, mediante la producción de bienes y servicios, en cualquier sector de actividad, organizado en forma de empresa, que en principio se financia con las contraprestaciones recibidas de sus clientes en forma de precios y en la que la participación del Estado en su propiedad le otorga el control de esta. (p. 34)

Según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD; 2022) el modelo de gestión pública en la que se incorpora la gobernanza institucional guarda una relación estrecha entre la transparencia y los procesos de contratación en ámbitos como las empresas públicas, las cuales:

Pueden de manera estructurada y organizada, incorporar dentro de sus esquemas de trabajo estrategias (como la gobernanza) [...] 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**

La institución Transparencia Internacional (2022) indica que la contratación pública “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)

Esta institución -Transparencia Internacional (2022)- señala que la contratación pública posee 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)

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, 2004) resalta 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)

En la Constitución Nacional del Ecuador (2008) se señala en el artículo 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.

Por su parte, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas (2008, status: reformada), indica en el artículo 6, que la contratación pública:

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.

Además, se agrega lo contemplado por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), en la que se describe en su página web, 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. (<https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/>)

Todas las definiciones están asociadas al tema de la transparencia, y su vinculación con la gobernanza institucional.

### **Constructo Metodológico**

El paradigma de la investigación es de tipo fenomenológico, con un enfoque cualitativo, apoyada en un nivel descriptivo y de una dimensión inductiva. Su estrategia es de tipo documental y no experimental. Se toman en consideración aspectos como la hermenéutica y la interpretación con la idea de generar un nuevo discurso desde la experiencia (empirismo), así como el de hacer un proceso de comparación constante que contribuye a la saturación teórica de los temas tratados.

### **Enfoque cualitativo**

Para Álvarez-Gayou (2018) la investigación cualitativa “va en búsqueda de la subjetividad, así como, explicar y comprender como interactúan estas y los significados subjetivos individuales o grupales, esto la hace inductiva, ya que permite al investigador, a partir de los datos desarrollar conceptos e interacciones”. (p. 18)

Desde lo que piensan Denzin y Lincoln (1998) se indica que 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, Strauss y Corbin (2002) señalan que “la investigación cualitativa produce hallazgos a los que no se llega por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cuantificación”. (p. 11-12)

### **Nivel de profundidad investigativa**

Al ser una investigación con un nivel de profundidad descriptiva, se recurre a lo expresado por Hernández-Sampieri (2020), quien sostiene que:

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)

Todo proceso de investigación con un nivel descriptivo permite que se destaquen todas las condiciones sobresalientes del fenómeno de estudio o la unidad investigada. En ella, se procura reconocer los atributos o peculiaridades que hacen visible y atractivo un tratamiento científico.

### **Estrategia documental y técnicas de recolección de información**

Entre los principales instrumentos de recolección de información ha sido la observación directa, a lo que Rodríguez, Gil y García (1996), resaltan que 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)

Además de la observación directa, se encuentra la denominada entrevista semiestructurada, también conocida como en profundidad. Para dar con esta técnica, los investigadores se han propuesto seleccionar expertos en los temas de gobernanza, contrataciones públicas, transparencia y empresas públicas; sin dudas, toda una gama de conocimiento expresado en cada narrativa. Con ello, se ratifica la idea de un muestreo por conveniencia, muy acorde con la propuesta de una investigación de perspectiva fenomenológica y de enfoque cualitativo.

Para Alonso (2007) una entrevista en la que se involucra una investigación científica representa lo siguiente:

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

Otros expertos en la metodología de la investigación, Taylor y Bogdan (1992), señala sobre la entrevista semiestructurada:

La diferencia primordial entre la observación participante y las entrevistas en profundidad reside en los escenarios y situaciones en los cuales tiene lugar la investigación. Mientras que los observadores participantes llevan a cabo sus estudios en situaciones de campo “naturales”, los entrevistadores realizan los suyos en situaciones específicamente preparadas. (p.122)

Esta entrevista en profundidad ha sido aplicada a los siguientes: PhD Víctor Genaro Hernández Ramírez; PhD Víctor Hugo Pinto y PhD Amelia Escalona; cabe destacar que todos son desarrolladores de ejes vinculados a las áreas temáticas tratadas en esta investigación, y su aporte ha sido significativo en la construcción de una nueva narrativa.

La tabla 1 (resumen) muestra lo expuesto por los entrevistados.

**Tabla 1**

*Categorías emergentes de la entrevista en profundidad*

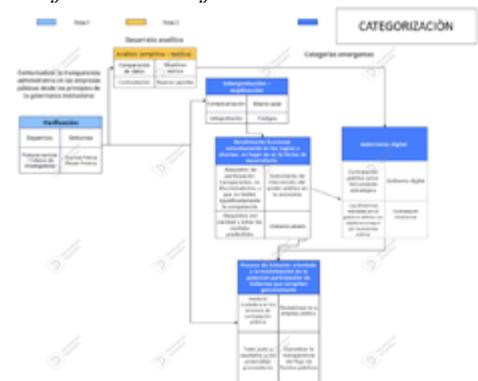
Códigos sustantivos (Discurso)	Códigos axiales	Conceptos sustantivos	Categorías
La transparencia es un principio que se debe perfeccionar cada vez más. Debe buscar la oportunidad para superar las fallas que no permiten aumentar la confianza pública.  Pocos se atreven a impulsar de manera homogénea. A veces los excesos de control se prestan para debilitar la transparencia. Se debe ser muy cuidadoso en ese sentido. Los flujos de dinero deben ser oportunos en todo el proceso de contrataciones Las contrataciones públicas siempre dan de que hablar. Sus procesos "son tan vigilados que nadie ve nada".	-Trato justo y equitativo a los potenciales proveedores  - Garantizar la transparencia del flujo de fondos públicos  - Rentabilidad de la empresa pública  -Fomentar la competencia maximizando la participación de proveedores potenciales	-Proceso de licitación orientado a la maximización de la potencial participación de licitantes que compiten genuinamente    -Veeduría ciudadana en los procesos de contratación pública	
Hacer visible lo no visible es el gran reto que tienen las empresas públicas. Sus formas de trabajar descentralizadas les permite actuar de una manera un poco más autónoma. Pero, no se debe abusar de esa confianza.  Las estrategias de gobernanza pueden ayudar a crear un nuevo modelo de gestión pública en la EP en las que sus ideas de producción o negocios se vean fortalecidas por la confianza.  Una empresa pública debe estar diseñada para proveer bienes y Servicios de calidad.	- Instrumento de intervención del poder público en la economía  - Requisitos de participación transparentes, no discriminatorios, y que no limiten injustificadamente la competencia	-Requisitos con claridad y evitar las medidas predecibles    -Gobierno abierto	

Tal como se observa en la tabla 1, en la fase de categorización se ha generado una categoría central, denominada: *Modelo de Empresa Pública basado en principios de gobernanza institucional*, la misma, procura orientar sobre lo conveniente que sería instrumentar un esquema de trabajo en la que se tome en cuenta los principios orientadores de la gobernanza, la cual no es más que una estrategia que busca dar viabilidad a la transparencia institucional desde canales validados por las instituciones del estado o gobierno.

a la Empresa Pública Manabí Produce. Esta estrategia es la que se observa en la figura 1:

**Figura 1**

*Ruta de identificación de familias*



## Estrategia de Análisis Sobre los Hallazgos

La principal estrategia utilizada para el análisis de los hallazgos que ha surgido en la investigación, se encuentra la llamada Teoría Fundamentada (TF). Esta TF ha sido impulsada por sus creadores, entre ellos Glaser (1967), quien señala que:

Es una metodología de análisis, unida a la recolección de datos, que utiliza un conjunto de métodos, sistemáticamente aplicado, para generar una teoría inductiva sobre un área sustantiva. El producto de investigación final constituye una formulación teórica, o un conjunto integrado de hipótesis conceptuales, sobre el área sustantiva que es objeto de estudio. (p. 16)

A lo que agregan posteriormente, Glaser y Strauss (1967), quienes indican que:

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

También se encuentra la postura de Strauss y Corbin (2002), quienes señalan que, al ser utilizada por los investigadores cualitativos, esta contribuye en “la capacidad de mirar de manera retrospectiva y analizar las situaciones críticamente; capacidad de reconocer la tendencia a los sesgos; capacidad de pensar de manera abstracta; ...”. (p. 8)

A partir de esta teoría, los investigadores se acoplaron a la más conveniente para la investigación, la cual resultó ser la idea por Strauss y Corbin (2002) quienes señalan la conveniencia de buscar formas de acercamiento para poder

“construir teoría más que comprobarla” (p. 15), su principal basamento está en lo ideado en la construcción de códigos sustantivos y axiales, en la que se incluyen preceptos sustantivos hasta llegar a la categoría central *Modelo de Empresa Pública basado en principios de gobernanza institucional*, la cual contribuye con el alcance del objetivo principal de la investigación: Contextualizar la transparencia administrativa en las empresas públicas desde los principios de la gobernanza institucional.

La estrategia utilizada en el proceso de categorización se ha aplicado por parte de los investigadores, el método de la comparación constante, el cual consiste en un proceso de saturación teórica en la que se revisan de manera continua la teoría surgida y sus bifurcaciones a lo largo del tiempo en la que se compara su evolución, tomando en consideración variables como el contexto, cultura, sociedad, filosofías sociopolíticas, entre otras. Todo ello, trabajado desde la propuesta de la Teoría Fundamentada.

En cuanto al proceso de interpretación, se hace presente el método hermenéutico, desde la postura de Gadamer (1998), quien resalta la importancia vital que representa el poder entender, comprender e interpretar cada símbolo expresado en la narrativa de los actores sociales generadores de cambio, esto “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”. (Gadamer, 1998, p. 18), y sin dejar a Goffman (1959) atrás, este señala que se hace vehemente “Comprender la acción social a la luz de la metáfora teatral (actores sociales,)”. (p. 32)

Ahora bien, con esta nueva narrativa, permite comprender lo que Romero (2005) asevera cuando resalta que “La mente humana trabaja sobre los datos que recibe” (p. 272), por ello, a su vez, se esquematiza lo que Martínez (2010) considera como fases necesarias para un proceso de segmentación del discurso. Véase:

**Figura 2**  
*Categorización, hallazgos y discusión*



Los conceptos sustantivos (tabla 1) que se generan en la investigación, son los siguientes:

*-Rendimiento funcional, concretamente en los logros a alcanzar, en lugar de en la forma de desarrollarlo / Gobernanza digital.* Estos conceptos representan la importancia de ir directamente a los resultados y su impacto. Esto puede estar apoyado por una estrategia de gobernanza digital, en la que la E.P. Manabí Produce puede sacar provecho a estudios predictivos sobre la economía y su comportamiento lo que permitiría vislumbrar un escenario posible según los resultados de los trabajos contratados; esta gobernanza puede procesar datos (digitalizados) de los principales componentes que hacen vida en un mismo ecosistema de actuación, orientada a que la transparencia sea el norte de todo proceso de contratación pública.

*-Proceso de licitación orientado a la maximización de la potencial participación de licitantes que compiten genuinamente / Veeduría ciudadana en los procesos de contratación pública.* Este hallazgo valida la importancia de la participación en procesos de contratación de una manera que sea equilibrada, honesta, transparente, sin cálculos previos sobre los posibles beneficiados; esto acompañado con las garantías que da la veeduría social, con sentido de responsabilidad y compromiso con la ética ciudadana. Revisando y analizando de manera abierta la data sobre los participantes y los ejecutantes del proceso. Ambos deben ir de la mano, con ello el compromiso cívico se hace presente.

*-Requisitos con claridad y evitar las medidas*

*predecibles / Gobierno abierto.* Toda documentación debe estar justificada en el proceso. No pueden existir requisitos que no tributen a la claridad del proceso. Los requisitos deben ser los justos y necesarios para cumplir con el principio de transparencia. Por ello, el modelo de gobierno abierto permite que todo sea visible, no duplicado, accesible, auditable, y por supuesto, participativo.

### Reflexiones Finales

La investigación ha alcanzado a cumplir con la línea de investigación del Programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí, esto sin dudas abre las posibilidades de fortalecer dicha línea investigativa, y por ende generar espacios para la discusión académica y científica.

Los hallazgos encontrados han permitido, a los investigadores, toparse con nuevas narrativas gracias a un proceso interpretativo-hermenéutico de dichos descubrimientos. Para ello, se consideraron posturas sobre el discurso de los entrevistados (expertos en las temáticas), en la que el simbolismo se ha hecho presente, es decir lo institucional. Esto ha dado como resultado una especie de idea de buena praxis denominada **Modelo de Empresa Pública basado en principios de gobernanza institucional** (categoría central); esta categoría permite expresar la necesidad que tiene el que se diseñe un modelo de gestión para empresas públicas en las que la gobernanza y sus principios sean las vertientes para garantizar una confianza ciudadana, y por ende elevar el valor público de este tipo de empresas.

Se espera que la Empresa Pública Manabí Produce valore las ideas expresadas en este documento académico-investigativo, con la cual pueda verter en beneficio de los procesos de contratación pública que se desarrollan en su administración, lo cual sin dudas, puede generar mayores niveles de percepción de transparencia por parte de la ciudadanía y otras instituciones de vigilancia.

La investigación ha culminado su recorrido.

## Referencias Bibliográficas

- Aguilar V., L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. ISBN 978-607-16-3364-4 (ePub). [https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar\\_villanueva\\_gobernanza\\_y\\_gestionTC.pdf](https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf)
- Alonso L.E (2016). *Sujeto y discurso: El lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa*. [https://www.u-cursos.cl/facso/2018/2/SO01022/1/material\\_docente/bajar?id\\_material=2357553](https://www.u-cursos.cl/facso/2018/2/SO01022/1/material_docente/bajar?id_material=2357553)
- Alvarez-Gayou, J. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa: Fundamentos y metodología*. Ed. Paidós Educador. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/como-hacer-investigacion-cualitativa.pdf>
- Banco Mundial (2022). *La gobernanza mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/259121468340250256/pdf/341290spanish.pdf>
- Cálame, P. (2003). *La démocratie en miettes*, Editions Charles Léopold Mayer et Descartes et Compagnie. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversial85.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD (2007). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-06-2008.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD (2022). *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>
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Decreto Legislativo 0 Registro Oficial 449 de 20-oct-2008 Última modificación: 13-jul-2011 Estado: Vigente. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Chotray, Vasudha and Gerry Stoker (2010). *Governance Theory and Practice. Palgrave MacMillan*. Cap. 1.
- 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://rchdt.uchile.cl/index.php/RCHDT/article/view/26959>
- Gadamer H. G. (1998). *Fundamentos de la hermenéutica*. Siglo XX Editores. <https://www.redalyc.org/pdf/998/99815918009.pdf>
- Glaser, B. (1967). *Basic of Grounded Theory Analysis: Emergence vs Forcing*. Edit. Sociology Press.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative*. Edit. Aldine de Gruyter.
- Goffman, E. (1955). *On Face-Work: An Analysis of Ritual Elements in Social Interaction*. *Psychiatry*, 18, n. 3:213-31.
- Hernández-Sampieri R. (2017). *Metodología de la Investigación*. 7ma. Edición. <http://187.191.86.244/rceis/registro/Methodolog%C3%ADa%20de%20la%20Investigaci%C3%B3n%20SAMPIERI.pdf>
- Hierro Recio L. A., y Herrera-Maldonado J.M. (2019). *Mecanismos de intervención del sector público. Las empresas públicas*. [https://personal.us.es/lhierro/Universidad/Materiales\\_docentes\\_files/MECANISMOS%20DE%20INTERVENCIO%CC%81N%20DEL%20SECTOR%20PU%CC%81BLICO.%20LAS%20EMPRESAS%20PU%CC%81BLICAS%20.pdf](https://personal.us.es/lhierro/Universidad/Materiales_docentes_files/MECANISMOS%20DE%20INTERVENCIO%CC%81N%20DEL%20SECTOR%20PU%CC%81BLICO.%20LAS%20EMPRESAS%20PU%CC%81BLICAS%20.pdf)

- Kaplan, M. (1996). El Estado latinoamericano. Instituto de Investigaciones Jurídica, UNAM. Edición electrónica. ISBN: 968-36-5448-7 <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/8991>
- Kooiman (2017). Modelo de gobernanza interactiva. Revista Territorios y regionalismos. [https://www.593dp.com/index.php/593\\_Digital\\_Publisher/article/view/1504](https://www.593dp.com/index.php/593_Digital_Publisher/article/view/1504)
- Leftwich, A. (2005). Politics in Command: Development Studies and the Rediscovery of Social Science. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002)
- 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>
- Martínez-Miguélez, M. (2002). *La nueva ciencia: su desafío, lógica y método*. Ed. Trillas, 1999 (reimp. 2002). p. 245-259. ISBN 968-24-4659-7
- Morales C, F. (199). La Empresa Pública en América Latina, Origen, desarrollo y crisis: El caso de Chile. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18693/16809>
- Pierre, J. y Peters, G. (2000). Governance, politics, and the state. [https://www.academia.edu/83077326/Governance\\_politics\\_and\\_the\\_state](https://www.academia.edu/83077326/Governance_politics_and_the_state)
- Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2021). Plan de Creación de Oportunidades. Gobierno del Ecuador. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-de-creacion-de-oportunidades-2021-2025-de-ecuador>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)
- Romero, (2005). unidad compleja: cuerpo-cerebro-mente-medioambiente. <https://asociacioneducar.com/uccmma>
- 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](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/12051/AD_16_2012_art_14.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Strauss A, y Corbin J. (2012). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Ed. Universidad de Antioquia. <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>
- Taylor S.J. y Bodgan R. (1998). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Editorial PAIDOS.
- 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](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](https://www.transparency.org/files/content/tool/Pacto_de_Integridad_Brochure_ES.pdf)
- Uvalle B. (2001). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcp/v50n203/0185-1918-rmcp-50-203-97.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/revistaec/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](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>
- Vives, X. (2007). El Buen Gobierno de las Empresas Públicas. *Occasional Paper OP (7/12)*