

**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA DE PUEBLA**



**INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO**

**“TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN AUDITORÍA  
GUBERNAMENTAL, RENDICIÓN DE CUENTAS Y GESTIÓN ESTRATÉGICA”**

**TÍTULO DE LA TESIS:  
ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE LICITACIONES ABIERTAS COMO MEDIO  
DE TRANSPARENCIA EN EL PERÍODO 2016-2021 EN EL INSTITUTO DEL  
FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES  
(INFONAVIT)**

**PRESENTA  
YAZMÍN TORAL RODRÍGUEZ**

**DIRECTOR DE TESIS  
DR. FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO**

**PUEBLA, PUE.**

**ENERO, 2024**

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I MARCO METODOLÓGICO.....	6
1.1 Planteamiento del problema.....	6
1.2 Antecedentes.....	6
1.3 Pregunta de investigación.....	8
1.4 Justificación.....	8
1.5 Objetivo General.....	9
1.6 Objetivos específicos.....	9
1.7 Hipótesis General.....	10
1.8 Hipótesis Particulares.....	10
1.9 Diseño de la investigación.....	10
1.10 Método de la investigación.....	12
1.11 Diseño de Caso Único.....	14
1.12 Técnicas de investigación.....	16
1.13 La investigación documental.....	16
1.14 La entrevista.....	16
1.15 La entrevista en profundidad.....	17
1.16 Instrumento de recopilación de información.....	20
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO.....	24
2.1 Estado de bienestar.....	24
2.2 Gobierno Abierto.....	30
2.3 Corrupción.....	35
2.4 Rendición de Cuentas.....	43
2.5 Transparencia.....	48
2.6 Participación Ciudadana.....	54

2.7 Licitación Pública.....	56
2.8 Licitación Abierta.....	59
CAPÍTULO III MARCO CONTEXTUAL.....	61
3.1 Antecedentes históricos del INFONAVIT.....	61
3.2 Marco legal.....	63
CAPÍTULO IV DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	75
4.1 Diagnóstico.....	75
4.2 Retos presentes y futuros.....	77
4.3 Antecedentes de los procesos de contratación.....	78
4.4 Investigación de mercado y su utilidad.....	83
4.5 Importancia del tránsito del esquema de asignaciones al de licitaciones.....	83
4.6 Beneficios del cambio normativo implementado.....	84
4.7 Licitaciones abiertas realizadas en los años 2018, 2019, 2020 y 2021.....	87
4.8 Argumentos para rechazar o no las hipótesis.....	88
CONCLUSIONES.....	92
Fuentes de información .....	94
Fuentes orales.....	100
Anexo 1 Cuestionario de entrevista A.....	102
Anexo 2 Cuestionario de entrevista B.....	104

## INTRODUCCIÓN

“El 21 de abril de 1972 se publica la Ley del Infonavit” y el 24 de abril de ese mismo año se funda “el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)”, se describe al Infonavit como un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su estructura orgánica expresa el carácter tripartito del Instituto, mediante la participación de los sectores de trabajadores, empresarios y el Gobierno Federal.

El Infonavit es una institución mexicana que tiene como objetivo facilitar el acceso a la vivienda a los trabajadores, mediante la creación de un fondo común financiado por aportaciones de empleados, trabajadores y el gobierno. Este tipo de información es relevante para comprender la historia y la estructura de las instituciones encargadas de temas como la vivienda y el bienestar de los trabajadores en México.

Desde el inicio, el Instituto ha requerido adquirir diversos bienes y servicios para su funcionamiento, es por ello que durante los 5 años que tuve la oportunidad de pertenecer al equipo de Licitaciones del Infonavit como operadora, pude observar que el número de licitaciones iba en aumento año tras año situación por la cual tuve la inquietud de conocer más sobre este tema y es por ello que decidí realizar la presente investigación para conocer el análisis de los procesos de licitaciones abiertas como medio de transparencia en el período 2016-2021 en el “Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores” (INFONAVIT), período que abarca los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios de la administración anterior, así como el inicio de la nueva administración en el año 2018.

En administraciones pasadas la forma de asignación de contratos en el Infonavit se realizaba de forma discrecional, situación por la cual la administración del año 2018 analizó la posibilidad de evaluar el proceso mediante el cual se asignan los contratos con el fin de “evitar las prácticas monopólicas absolutas, relativas y la generación de barreras a la competencia y libre concurrencia, en

términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica” (COFECE, 2023, párr. 1).

El enfoque metodológico seleccionado para este estudio será la "investigación cualitativa", ya que ubica al investigador en el ámbito empírico y establece las acciones necesarias para lograr el objetivo planteado.

Se utilizará “como método de investigación el estudio de caso único”, debido a que se trata de una Institución sui generis con características únicas en el país, también se trata de un estudio de caso histórico ya que documentará la evolución y desarrollo de las Licitaciones Abiertas en el periodo comprendido del 2016 al 2021, el estudio se enfocará a explicar los beneficios que trajo consigo el cambio normativo para posibilitar el incremento de las Licitaciones Abiertas.

En la presente investigación se utilizarán dos técnicas cualitativas que permitirán obtener información y conocimiento del estudio de caso único, las cuales serán la investigación documental y la entrevista en profundidad.

La presente investigación se estructuró en “cuatro capítulos, el primero es el Marco Metodológico donde se plantea el problema de investigación, los objetivos, las hipótesis, el método de investigación, las técnicas y el instrumento de recopilación de datos”. “En el segundo capítulo titulado Marco Teórico se abordan los conceptos” que le dan cobijo teórico a la investigación: El estado de bienestar, “Gobierno abierto”, “Corrupción”, “Rendición de cuentas”, “Transparencia”, “Participación ciudadana”, “Licitación Pública y Licitación Abierta”. “El tercer capítulo se titula Marco Contextual”, en él se habla sobre los antecedentes del Infonavit y su marco legal. “En el cuarto capítulo titulado Discusión de Resultados” se analizan los beneficios del cambio normativo implementado por el Infonavit que posibilitó el tránsito de las asignaciones al de licitaciones públicas y sus beneficios en términos de eficientar el uso de los recursos del Instituto y de lograr avanzar en su transparencia, en otro de sus apartados titulado Argumentos para rechazar o no las hipótesis se aporta evidencia para probar las hipótesis. “Finalmente se presentan las conclusiones a las que se llega una vez concluido el estudio”.

# **CAPÍTULO I**

## **MARCO METODOLÓGICO**

### **1.1 Planteamiento del problema**

#### **Estatus de la actualización normativa de adquisiciones**

En administraciones pasadas la forma de asignación de contratos en el “Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores” (Infonavit), se realizaba de forma discrecional, situación por la cual la administración del año 2018 analizó la posibilidad de evaluar el proceso mediante el cual se asignan los contratos con el fin de que éste se realice mediante Licitaciones Abiertas, con el propósito de prevenir las prácticas monopólicas absolutas y relativas, así como la creación de obstáculos para la competencia y la libre concurrencia, de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica. (Portal Infonavit Cuentas Claras Transparencia 2016-2021).

### **1.2 Antecedentes**

Es importante señalar que, por primera vez en la historia del Infonavit, en el año 2018, la administración solicitó a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) llevar a cabo un análisis sobre competencia y libre concurrencia en relación con el marco normativo actual en adquisiciones de bienes y servicios.

Derivado de esta solicitud, “la Subdirección General de Administración y Recursos Humanos” en conjunto con la Contraloría General y la Coordinación de Innovación, llevaron a cabo un proyecto de “Reforma Integral del Marco Normativo en Materia de Adquisiciones”, misma que fue sometida “al Consejo de Administración para su aprobación”; en la nueva normativa se destacan los siguientes cambios relevantes:

1. "Revocación de Procedimientos Específicos de contratación".

2. "Ajuste en los límites de participación para las Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes, así como la Contratación de Servicios por parte del Infonavit".
3. "Normativa para el arrendamiento y la adquisición de bienes inmuebles".
4. "Refuerzo de las facultades del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (CAABS), destacando, entre otros puntos":
  - "Evaluación de excepciones a la Licitación Abierta".
  - "Regulación para la adhesión a Contratos Marco".
5. "El Plan Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Suministros será obligatorio para el presupuesto".
6. "Ajuste en los procedimientos de contratación, limitándolos a: licitación abierta, invitación a cuando menos tres, asignación directa y compra menor".
7. "Fortalecimiento del proceso de Subasta Inversa".
8. "Incorporación del cumplimiento del Código de Ética como requisito obligatorio en los procesos de adquisiciones y regulación del Conflicto de Intereses".
9. "Se impondrá la obligación a los responsables de compras de elaborar y presentar al Comité de Adquisiciones y Arrendamiento de Bienes y Servicios (CAABS), antes del 31 de octubre de cada año, su listado de bienes y servicios requeridos, integrados al Programa Anual de Adquisiciones y Servicios (PAAS) para el próximo ejercicio presupuestal".
10. "Establecimiento de criterios de desempate entre 2 o más proveedores (oferta subsecuente e insaculación)".
11. "Inclusión de la figura de la Investigación de Mercado y regulación de los contratos de adhesión".
12. "Con el fin de evitar confusiones con la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, se cambia el nombre de "Recurso de Revisión de Proceso" a "Inconformidad" y de "Recurso de Mediación" a "Mediación".
13. "La Licitación Abierta podrá ser realizada de manera presencial, electrónica o mixta, de acuerdo con los Lineamientos emitidos por el Comité".
14. "En ningún caso, la inscripción en el Catálogo de Proveedores será considerada como requisito para participar en procedimientos de contratación por Licitación o Invitación a cuando menos tres. Sin embargo, para asignaciones directas, será obligatorio el registro del proveedor en el Catálogo".

15. "Se incorpora a la normativa la contratación de bienes y servicios a través de fideicomisos en los que participe el Instituto en calidad de fideicomitente o administrador".
16. "Se establecerán pautas para el Arrendamiento y Adquisición de Bienes Inmuebles". (Exposición de motivos del Cambio Normativo "de las Políticas Aplicables a las Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes, Contratación de Servicios y Obras y Servicios Relacionadas con las Mismas del Infonavit", 15/10/2019).

### **1.3 Pregunta de investigación**

A partir de la justificación que impulsó el cambio normativo en las "Políticas Aplicables a las Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes, Contratación de Servicios y Obras y Servicios Relacionadas con las Mismas", surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Los procesos de Licitaciones Abiertas en el INFONAVIT son un medio de transparencia para la asignación de los contratos?

### **1.4 Justificación**

En México, la Administración Pública Federal instituye diversos métodos de contratación, los cuales están respaldados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y se basan en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP). Estas normativas establecen los procesos de contratación, sus etapas, así como las excepciones de los procedimientos ordinarios y extraordinarios. A partir del artículo 134 de la Constitución, se originan los procesos de contratación, ya que proporciona una perspectiva para la gestión de los bienes públicos, estableciendo que los recursos económicos de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México deben administrarse con eficiencia, eficacia,

economía, transparencia y honradez para cumplir con sus objetivos (Art. 134 Constitucional, 2021). Este precepto constitucional autoriza que, mediante leyes reglamentarias, las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, servicios y contratación de obras se lleven a cabo mediante licitaciones públicas, convocadas de manera pública, con el fin de garantizar al Estado las mejores condiciones en términos de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y otras circunstancias relevantes. Además, cuando las licitaciones no sean adecuadas para asegurar esas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para demostrar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que garanticen las mejores condiciones para el Estado. De esta manera, el manejo de los recursos económicos federales se regirá por las bases de este artículo. El objetivo principal es ejercer un control adecuado sobre los fondos económicos de la Federación y prevenir la presencia de prácticas corruptas en los procedimientos de contratación.

Con fundamento en lo antes mencionado, esta investigación se enfocará exclusivamente al análisis de los procesos de Licitaciones Abiertas como medio de transparencia en el período 2016-2021 en el INFONAVIT.

### **1.5 Objetivo General**

- Probar que los procesos de Licitaciones Abiertas en el INFONAVIT son un medio de transparencia para la asignación de los contratos.

### **1.6 Objetivos Específicos**

- Constatar que los proveedores participantes en las Licitaciones Abiertas del INFONAVIT no cumplen con los requisitos solicitados “en las Bases de las Licitaciones Abiertas”.

- Corroborar que el incluir costos en la propuesta técnica de los proveedores participantes ocasiona el desechamiento de la misma.
- Probar que la falta de presentación de la Garantía de Sostenimiento de Oferta ocasiona el desechamiento de la propuesta económica.

### **1.7 Hipótesis General**

“Para la presente investigación se plantea la siguiente hipótesis”:

- El cambio Normativo que se suscitó en el INFONAVIT en el año 2020, ayudó a transparentar la información referida a las Licitaciones Abiertas y generó apertura a la libre competencia entre proveedores.

### **1.8 Hipótesis Particulares**

- Los proveedores participantes “de Bienes y Servicios del INFONAVIT incumplen con los requisitos solicitados en las Bases de las Licitaciones Abiertas”.
- El incluir costos en la propuesta técnica de los proveedores participantes ocasiona el desechamiento de la misma.
- La falta de presentación de la Garantía de Sostenimiento de Oferta ocasiona el desechamiento de la Propuesta Económica.

### **1.9 “Diseño de la Investigación”**

El diseño utilizado en la presente investigación será la investigación cualitativa”, según Rodríguez, Gil y García (1996:62), este diseño:

Coloca al investigador en el ámbito empírico y define las acciones que debe llevar a cabo para lograr el objetivo establecido. La investigación cualitativa se formula considerando, por un lado, que observadores competentes y cualificados pueden brindar informes objetivos, claros y precisos acerca de sus propias observaciones del mundo social, así como de las experiencias de otras personas.

La investigación cualitativa aborda cuatro fases esenciales en su proceso:

- Fase Preparatoria: Esta fase, a su vez, comprende dos etapas: la etapa de reflexión y la etapa de diseño. Como resultado de estas etapas, se desarrollará un proyecto de investigación. En esta fase, se concretan el "Marco Teórico-Conceptual" y la planificación de las fases subsiguientes. Una fuente relevante para delimitar el "área de investigación" es la "vida cotidiana", es decir, lo que preocupa a las personas y el contraste con otros expertos, así como las lecturas relevantes de otros investigadores. En esta etapa, se recopilará toda la información posible sobre el tema de investigación, adoptando un enfoque de lo general a lo particular.
- Fase de Trabajo de Campo: En esta etapa, el investigador avanza gradualmente hacia la obtención de la información fundamental necesaria para su estudio.
- Fase Analítica: Se trata del período en el cual los datos recopilados durante la investigación de campo se reducen, organizan y transforman. Durante esta fase, se generan resultados y se revisan las conclusiones obtenidas.
- Fase Informativa: Esta etapa se enfoca en la elaboración del informe cualitativo de la investigación, el cual debe ser persuasivo al presentar los principales descubrimientos, así como los resultados que respaldan las conclusiones alcanzadas. Rodríguez, Gil y García (1996:63)

## 1.10 Método de Investigación

"En esta investigación, se empleará el método de estudio de caso, que constituye una de las diversas aproximaciones utilizadas en las ciencias sociales. Este método se selecciona debido a su capacidad para analizar la realidad y abordar las preguntas planteadas, permitiendo la selección de escenarios reales que sirven como fuentes de información. Se elige este enfoque cuando se plantean preguntas del tipo "cómo" o "por qué", cuando el investigador tiene limitado control sobre los eventos, y cuando el enfoque se centra en fenómenos contemporáneos dentro del contexto de la vida real. Este aspecto distingue la investigación de estudios de caso de otros tipos de investigaciones sociales, ya que la riqueza del fenómeno y la amplitud del contexto de la vida real introducen una característica distintiva: la presencia de numerosas variables o elementos de información.

Una estrategia para validar la información obtenida consiste en emplear diversas fuentes de información, asegurando que la convergencia de estas sea triangulada. Aunque tradicionalmente se ha considerado al estudio de caso como una forma "blanda" de investigación, la complejidad derivada de la abundancia de variables y la necesidad de abordar situaciones técnicamente distintivas lo convierten en un desafío que aporta robustez al estudio. El método de estudio de caso permite a los investigadores preservar las características significativas de los eventos de la vida real, al fusionar sus observaciones con las de otros, abarcando ejemplos que van desde ciclos de vida individuales, comportamientos de pequeños grupos, procesos organizativos, cambios en vecindarios, desempeño escolar, hasta relaciones internacionales y el desarrollo de industrias". Entre sus principales características del estudio de caso según Rodríguez, Gil y García (pp.7, 1996) se podrían enlistar las siguientes:

1. Es integral, adopta una perspectiva amplia y se embarca en la búsqueda de comprender lo complejo.
2. Se enfoca en las relaciones dentro de un sistema y su cultura.
3. Hace referencia a lo personal, implica interacciones cara a cara e inmediatas.
4. El diseño cualitativo se orienta hacia la comprensión de un escenario social específico, sin necesariamente realizar predicciones sobre el mismo.

5. Requiere que el investigador permanezca en el lugar de estudio durante un periodo prolongado.
6. Tanto el análisis como la estancia en el campo demandan un considerable tiempo.
7. Supone que el investigador desarrolle una comprensión profunda de lo que ocurre en el escenario social.
8. Implica que el investigador se convierta en el instrumento de investigación, necesitando habilidades de observación y agudización en entrevistas cara a cara.
9. Incorpora el consentimiento informado y la responsabilidad ética.
10. Describe las posibles desviaciones inherentes al investigador y sus preferencias ideológicas.
11. Requiere el análisis conjunto de los datos.

En cuanto a la clasificación de los tipos de estudios de caso según Rodríguez, Gil y García (pp. 9, 1996):

- Histórico Organizativo: Se enfoca en la evolución de una institución.
- Observacional: Utiliza la observación participante como técnica principal de recopilación de datos.
- Biografía: Busca obtener una narración en primera persona a través de extensas entrevistas con una persona.
- Comunitario: Centrado en el estudio de un barrio o comunidad de vecinos.
- Situacional: Analiza un acontecimiento desde la perspectiva de quienes participaron en él.
- Microetnografía: Se ocupa de unidades pequeñas o actividades específicas dentro de una organización.
- Estudio de casos múltiples: Involucra el análisis de varios casos.
- Comparación constante: Busca generar teoría contrastando hipótesis extraídas en un contexto dentro de contextos diversos.

### 1.11 Diseño de Caso Único

Los diseños de caso único se enfocan en analizar un solo caso y constituyen una herramienta de investigación muy significativa. Su principal fortaleza reside en la capacidad de medir y registrar la conducta de las personas involucradas en el fenómeno bajo estudio, según Yin (1989). Además, este método de estudio de caso permite la obtención de datos provenientes de diversas fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas, tales como documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes, así como instalaciones u objetos físicos, según lo señala Chetty (1996).

Según Chetty (1996), el método de estudio de caso se caracteriza por ser una metodología rigurosa que:

- Es apropiada para investigar fenómenos donde se busca comprender cómo y por qué suceden.
- Facilita el estudio detallado de un tema específico.
- Resulta idónea para investigar temas en los cuales las teorías existentes son insuficientes.
- Permite analizar los fenómenos desde diversas perspectivas, evitando depender exclusivamente de la influencia de una sola variable.
- Proporciona la oportunidad de explorar de manera más profunda y obtener un conocimiento más completo sobre cada fenómeno, lo que facilita la identificación de nuevas perspectivas sobre los temas emergentes.
- Desempeña un papel fundamental en la investigación, por lo que no debería emplearse únicamente como una exploración inicial de un fenómeno determinado.

Yin (1989) introduce el "protocolo de estudio de caso" como el principal instrumento para garantizar la objetividad, fiabilidad y validez de este método. Este protocolo actúa como una guía detallada de los procedimientos que deben llevarse a cabo durante la fase de obtención de evidencia, y comprende los siguientes elementos:

"Semblanza del estudio de caso".

"Preguntas del estudio de caso".

"Procedimientos a ser realizados".

"Guía del reporte del estudio de caso".

En este contexto, Sarabia (1999:235) destaca que el estudio de caso requiere el registro detallado de las tareas, instrumentos y procedimientos a ejecutar. El documento resultante del registro del estudio de caso materializa el diseño de la investigación, estableciendo reglas generales y específicas a seguir, contribuyendo así a mejorar la calidad de la investigación.

En el enfoque de estudio de caso, el investigador tiene la tarea de identificar a los informantes clave, quienes se destacan por su conocimiento profundo del contexto estudiado. Según Rodríguez Gil y García (1996:16), esta selección de informantes clave no es simple y requiere tiempo y esfuerzo.

En el estudio de caso, no se elige una muestra representativa de una población, sino una muestra teórica. De acuerdo con Eisenhardt (1989:532), el propósito de la muestra teórica es seleccionar casos que probablemente puedan replicar o extender la teoría emergente. La adición de casos debe continuar hasta alcanzar la saturación de la teoría.

La presente investigación utilizará como método de investigación el estudio de caso único, debido a que se trata de una Institución *suigeneris* con características únicas en el país dado que es la encargada de la administración del fondo de la vivienda para los trabajadores de México, también se trata de un estudio de caso histórico ya que la investigación documentará la evolución y desarrollo de las Licitaciones Abiertas en el periodo comprendido del 2016 al 2021, así como también es de carácter observacional debido a que la investigadora forma parte de la dependencia objeto de estudio; se trata también de un estudio de caso de microetnografía ya que el estudio se enfocará a explicar los beneficios que trajo consigo el cambio normativo para posibilitar el incremento de las Licitaciones Abiertas.

## **1.12 Técnicas de investigación**

En la presente investigación se utilizarán dos técnicas cualitativas que permitirán obtener información y conocimiento del estudio de caso único referente al “Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores” en el periodo del 2016-2021, las técnicas a utilizar serán la investigación documental y la entrevista en profundidad misma que como “técnica social implica establecer una comunicación directa cara a cara entre un investigador o entrevistador y un individuo entrevistado. Esta relación especial de conocimiento propicia la posibilidad de una discusión espontánea, concentrada e intensa, generando un espacio propicio para la interacción directa”.

### **1.12.1 La investigación documental**

En la investigación documental, se emplean fuentes históricas, monografías, información estadística como censos y estadísticas vitales, así como todos los documentos disponibles sobre el tema para llevar a cabo el análisis del problema. Esta metodología busca proporcionar una guía que facilite la formulación más precisa del problema, según lo señalado por Rojas (2013:39).

### **1.12.2 “La entrevista”**

Es un instrumento técnico que adopta la forma de un diálogo coloquial, según la definición de Canales (2006:163), que lo describe como la comunicación interpersonal establecida entre el investigador y el sujeto de estudio para obtener respuestas verbales a las preguntas formuladas sobre el problema en cuestión. La entrevista se destaca por ser más eficaz que el cuestionario al obtener información más completa y profunda. Además, ofrece la oportunidad de aclarar dudas durante el proceso, asegurando respuestas más útiles.

La entrevista muestra ventajas especialmente en estudios descriptivos y en las fases exploratorias, así como en el diseño de instrumentos de recolección de

datos. Se caracteriza por varios elementos, como el propósito de obtener información sobre un tema específico, la búsqueda de precisión en la información recabada, la intención de capturar los significados atribuidos por los informantes a los temas en cuestión, y la necesidad de que el entrevistador mantenga una actitud activa durante la entrevista. Esto implica una interpretación continua para lograr una comprensión profunda del discurso del entrevistado, según lo destacado por Canales (2006:165).

### **1.12.3 “La entrevista en profundidad”**

Es un método para la recopilación de datos cualitativos que posibilita la obtención de una extensa cantidad de información acerca del comportamiento, actitud y percepción de los entrevistados, según la descripción de Álvarez Gayou Jurgenson (2003:130).

En primer lugar, el término "profundidad" establece una relación semántica opuesta al término "superficie". Desde esta perspectiva, se pueden analizar al menos dos posibles implicaciones de esta oposición:

- a) Una entrevista en profundidad se define como aquella que, en contraposición, no es superficial. En lugar de abordar al individuo de manera superficial, se realiza de manera exhaustiva y durante un período de tiempo considerable. Se espera que, al finalizar, se obtenga un conocimiento relativamente completo de la opinión o puntos de vista del sujeto sobre una temática específica.
- b) Otra interpretación es que una entrevista en profundidad aborda algo (lo profundo) que está debajo de la superficie. En este caso, se establece una relación de oposición entre superficie-oportunidad, asociada con lo visible u obvio frente a lo oculto o no evidente. (Merlino, Aldo, 2009:113-114).

Durante las entrevistas en profundidad, tanto el investigador como los participantes tienen la libertad de explorar puntos adicionales y modificar el curso del proceso según sea necesario. Este método de investigación es independiente y puede adoptar diversas disciplinas según los requerimientos de la investigación. Las características más destacadas de las entrevistas en profundidad son las siguientes:

- Tienen una estructura flexible y dinámica. Aunque son poco estructuradas, abordan pocos temas con base en una guía, permitiendo abarcar áreas pertinentes para el entrevistado.
- Se caracterizan por ser interactivas. El proceso de la entrevista, el material producido y la interacción involucran al entrevistador que formula preguntas iniciales de manera positiva, alentando al encuestado a responder.
- Utilizan diversas técnicas de sondeo, facilitando la comprensión de los resultados a través de la exploración y explicación. El entrevistador emplea preguntas de seguimiento para obtener una perspectiva más profunda y una comprensión más completa del significado de los participantes.
- La entrevista es generativa, lo que significa que contribuye al desarrollo de nuevos conocimientos. Investigadores y participantes presentan ideas sobre un tema específico y proponen soluciones a los problemas planteados.
- Tienden a tener una duración prolongada.
- Suelen ser grabadas, permitiendo un análisis más allá de la situación misma.

Las entrevistas en profundidad están diseñadas para descubrir temas que proporcionen resultados detallados. Este método posibilita la obtención de una comprensión profunda de las experiencias, sentimientos y perspectivas de los entrevistados. En la fase inicial de proyectos de investigación extensos, las entrevistas en profundidad se revelan como una herramienta valiosa para reducir y enfocarse en detalles esenciales de la investigación. También permiten identificar perspectivas de conocimiento sobre diversos fenómenos. En situaciones en las que se busca contextualizar un problema, las entrevistas en profundidad facilitan la

evaluación de distintas soluciones, contribuyendo así a la gestión del proceso de investigación y al análisis de datos (Pérez Gómez, Ángel I., 2009:194-216).

Los pasos para llevar a cabo una entrevista en profundidad incluyen obtener información relevante sobre el encuestado y el entorno, elaborar un guión o lista de temas a cubrir (facilitando la inclusión de preguntas clave y secundarias), programar la entrevista en un horario conveniente para el entrevistado, transmitir seguridad para fomentar respuestas más abiertas, establecer una duración máxima para evitar fatiga, observar y registrar expresiones corporales y gestos del entrevistado. Es fundamental mantener la ética en todo el proceso, lo cual implica transcribir las grabaciones y verificarlas con el entrevistado (Amezcu, M. 2015:60).

Al emplear entrevistas en profundidad, se obtienen diversas ventajas, tales como la creación de un ambiente propicio que facilita respuestas más profundas sobre temas delicados tanto para el investigador como para los participantes. Este método permite a los investigadores plantear preguntas de seguimiento, recopilar información adicional y regresar a preguntas clave, contribuyendo a una mejor comprensión de las actitudes de los participantes. Asimismo, el investigador puede monitorear los cambios de tono y la elección de palabras de los participantes para obtener una percepción más precisa de sus opiniones, y se requiere un número menor de participantes para obtener información valiosa. Las entrevistas en profundidad resultan particularmente beneficiosas cuando se busca un informe detallado sobre las opiniones y comportamientos de una persona. Además, al llevar a cabo este tipo de entrevistas, se exploran nuevas ideas y contextos que proporcionan al investigador una visión integral de los fenómenos en cuestión (Pérez Gómez, Ángel I., 2009:194-216).

La entrevista en profundidad no se asemeja a una situación de interrogatorio, sino que se configura como un escenario propicio para una confesión, invitando al sujeto entrevistado a compartir de manera confidencial. Este contexto se concibe como factible gracias a la noción de empatía, la cual canaliza los afectos y estabiliza de manera efectiva las tendencias disruptivas de la comunicación, eliminando las condiciones que facilitan la violencia simbólica y generando un ambiente de

naturalidad propicio para la confesión. Sin embargo, la noción de empatía no está exenta de controversia, ya que plantea la posibilidad de una comunicación auténtica y sincera, pero también sugiere su manipulación mediante simulación instrumental Delgado, J. M., & Gutiérrez, J. (1994:242).

Como resultado, la auténtica comunicación propuesta en la entrevista en profundidad se vislumbra como un recurso viable para diversos ámbitos y aplicaciones, incluyendo la reconstrucción y análisis retrospectivo de acciones pasadas, como se evidencia en enfoques biográficos y archivos orales. También se presenta como una herramienta útil para el estudio de representaciones sociales personalizadas, abordando sistemas de normas, valores, códigos y trayectorias vitales. Además, se revela como un método adecuado para examinar la interacción entre constituciones psicológicas individuales y conductas sociales específicas, como se observa en estudios sobre violencia o en investigaciones clásicas sobre conducta desviada. Por último, se destaca su utilidad en la exploración de campos semánticos, vocabularios y discursos de grupos, que posteriormente pueden ser objeto de cuestionarios estructurados o cerrados. Ruiz Olabuenaga, J. I., & Ispizúa, M. A. (1989:132)

La diversidad de tipos de entrevistas se amplía en función del grado de estructuración, variando desde entrevistas abiertas o no estructuradas hasta entrevistas semiestructuradas (que, aunque escasamente definidas en la literatura metodológica, se caracterizan por incorporar un cuestionario organizado de preguntas estandarizadas con respuestas abiertas) y entrevistas estructuradas (que emplean cuestionarios cerrados similares a encuestas y tienen como objetivo la medición).

### **1.13 “Instrumento de recopilación de información”**

En este estudio, se empleará la "cédula de entrevista" como herramienta principal para la recopilación de información. Este instrumento consiste en una lista formal

de datos específicos que se deben recopilar para esclarecer un hecho o situación. La cédula es completada por el entrevistador, quien registra las respuestas proporcionadas por el informante durante una entrevista "cara a cara". Este formato permite obtener información más detallada mediante preguntas abiertas y ofrece la oportunidad de aclarar dudas sobre las preguntas formuladas durante la interacción. Los datos recopilados se organizan en categorías para facilitar el trabajo de investigación y análisis.

Es importante destacar que la cédula de entrevista se mantiene anónima, y se establece una relación de confianza con el informante antes de iniciar el interrogatorio. En un entorno de confianza, se espera que las respuestas sean más espontáneas. Para lograr esto, se sugiere enfocarse en la importancia de las respuestas del informante, asegurándole que la información proporcionada será confidencial. Estas acciones son cruciales para fomentar la participación y garantizar la autenticidad de las respuestas, ya que factores como el temor, la vergüenza o la identificación fácil pueden influir en la fidelidad de la información captada.

La cédula de entrevista se compone, en términos generales, de tres secciones que abarcan distintas categorías de información. En la primera parte, se registran los datos de la investigación, como el número de cédula, el área que lleva a cabo la investigación, la ubicación y fecha de la entrevista, así como el nombre del entrevistador. La segunda parte se enfoca en la identificación del entrevistado, incluyendo su nombre, área de adscripción, edad, género, estado civil, profesión, años en la organización y puesto actual. La tercera parte consiste en preguntas sobre el tema o temas específicos bajo investigación.

La información recopilada en la cédula de entrevista, en su formato original, puede resultar difícil de manejar debido al tiempo y esfuerzo excesivo que implicaría. Por esta razón, es esencial sintetizar la información bruta, lo que implica reunir, clasificar y organizar los datos en cuadros estadísticos, gráficas o relaciones de datos. Estos procesos están interrelacionados y a menudo se confunden entre sí. El análisis implica separar los elementos fundamentales de la información para examinarlos y responder a las diversas preguntas planteadas en la investigación.

La interpretación, por otro lado, es un proceso mental que busca encontrar un significado más amplio de la información empírica recopilada. Para lograr esto, es necesario vincular los hallazgos con otros conocimientos disponibles en el planteamiento del problema, así como en el marco teórico y conceptual. En el análisis de la información, se deben considerar elementos como la formulación del problema, el marco teórico y conceptual, y las hipótesis sujetas a prueba, con el objetivo de alcanzar los objetivos de investigación. Esto facilitará la obtención de un conocimiento completo del problema, derivará elementos de juicio pertinentes para respaldar políticas y estrategias operativas, y permitirá poner a prueba las hipótesis establecidas.

El análisis e interpretación de la información deben llevarse a cabo siguiendo los lineamientos establecidos en el marco teórico y conceptual de referencia, asegurándose de evitar la interpretación de resultados con enfoques, esquemas o definiciones de conceptos diferentes a los utilizados en la investigación.

El proceso metodológico para el manejo de la información implica los siguientes pasos:

1. Sintetizar la información fuente en cuadros estadísticos, gráficas o relaciones de datos.
2. Analizar la información sintetizada, utilizando diversos tipos de análisis, como el descriptivo, dinámico, de correlación y de contenido.
3. Realizar una síntesis general de los resultados (Rojas, 2013:204-238).

En este estudio, se conceptualizan los "métodos", "técnicas e instrumentos" como elementos fundamentales que aseguran la fundamentación empírica de la investigación. Aquí, el "método" representa la trayectoria a seguir en la investigación, las "técnicas" constituyen el conjunto de instrumentos utilizados para llevar a cabo el método, y el "instrumento" comprende el recurso o medio que facilita la ejecución de la investigación. Además, la aplicación de técnicas de recolección de información constituye una fase en la que se examinan y transforman los datos para destacar información relevante, lo que contribuye a la formulación de conclusiones y respalda la toma de decisiones.

El periodo de aplicación de las entrevistas cara a cara de la presente investigación inició el 26 de octubre del 2022 y concluyó el 01 de febrero de 2023.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **Estado de bienestar**

De acuerdo con Altamirano y Campos (2020), se define al Estado de bienestar como el conjunto de instituciones destinadas a resguardar a las personas de los riesgos sociales en diversas etapas de la vida y fomentar el desarrollo humano. Este concepto tuvo origen en Europa occidental, específicamente en países como Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Países Bajos y Suiza, durante el periodo de la segunda posguerra. Posteriormente, se observó una tendencia a expandirse hacia todas las naciones desarrolladas, así como hacia gran parte de las naciones emergentes que poseen economías de mercado y democracias más o menos consolidadas. No obstante, en este proceso de convergencia, existen marcadas diferencias entre ambos subconjuntos de naciones, las cuales se vieron marcadas por las implicaciones que generaron las contrarreformas conservadoras aplicadas en las últimas tres décadas en uno y otro lado del espectro.

Aparece en México poco después de la publicación de *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Esping-Andersen (1990). Este concepto deja ver la forma en la que el Estado se coordina con el mercado, las familias y las comunidades, en su tarea de proteger a sus ciudadanos contra los riesgos del ciclo de vida y la pobreza. La escuela mexicana de regímenes de bienestar desarrolló descripciones del régimen mexicano al que clasifican como un tipo dual (Barba, 2004, 2007; Valencia, 2010; Barba y Valencia, 2013) o corporativo (Biezberg, 2012), una categoría basada en la fórmula contributiva del seguro social. Se le denomina "dual" debido a que genera una división en la sociedad, creando dos segmentos: uno protegido y otro excluido. Esta dicotomía surge como consecuencia de la elevada informalidad presente en el mercado laboral, lo cual impide que el sistema de seguridad social pueda extender su cobertura de manera universal. Asimismo, se le atribuye el calificativo de "corporativo" ya que los servicios públicos de mayor calidad y las ayudas más significativas se otorgan principalmente a los principales

colaboradores o aliados del Estado. La evolución del Estado social en México a lo largo de los últimos cien años ha atravesado diversos periodos y ha establecido conexiones con algunos de los elementos que configuraron los Estados de bienestar surgidos después de la Segunda Guerra Mundial. Esto ha abierto la oportunidad de construir una entidad estatal comprometida que ha modificado su papel como impulsor del desarrollo social, alineándose con la tendencia observada en la mayoría de los países en desarrollo en las últimas tres décadas. Sin embargo, este proceso ha estado caracterizado por la implementación de medidas regresivas que han limitado la capacidad de las políticas públicas para asegurar el pleno ejercicio de los derechos sociales para una considerable parte de la población mexicana que aún se encuentra al margen de los mecanismos redistributivos del Estado.

De acuerdo con Ordoñez G. (2017:210), el 5 de febrero de 1917 marcó un hito con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este evento estableció un modelo de nación que contradecía los principios del *laissez-faire* y *laissez-passer* que predominaban en esa época. La Constitución otorgó a las autoridades públicas la facultad de intervenir en todos los ámbitos de la vida económica y social del país, con el propósito central de mitigar inquietudes y fomentar la justicia social. La intervención se concebía como un instrumento del Estado para promover el interés público, lograr la distribución equitativa de la riqueza y evitar la violación de los derechos de la sociedad. Con estos objetivos, los poderes públicos fueron autorizados para actuar conforme a principios vinculados a la justicia y la equidad social. Autores como Noriega (1983:122), Gamas (1983:5), Sayeg, (1991:710-722), sostienen que la Constitución de 1917 fue precursora del “Tratado de Paz de Versalles de 1919” y de aquellas Constituciones que surgieron durante la primera y segunda posguerras en Europa, como la española, la irlandesa, la italiana, entre otras.

Las principales formas de intervención económica contempladas en el texto original de la Constitución confirieron a los poderes públicos la capacidad para:

Implementar políticas relacionadas con la gestión económica (artículos 4, 28, 73 y 131).

Además de las facultades tradicionales en materia impositiva y de seguridad nacional, se le concedió al Estado la autoridad para restringir la libertad de empresa

(artículo 4), administrar monopolios públicos, prevenir la existencia de prácticas especulativas (artículo 28), imponer aranceles al comercio exterior y supervisar la libre circulación en el mercado interno (artículo 131).

Legislar sobre minería, comercio e instituciones de crédito, y controlar la política monetaria mediante la creación de un banco central (artículo 73).

Decidir sobre la distribución social del territorio y de los recursos naturales, realizar expropiaciones y definir las modalidades de la propiedad privada (artículo 27).

A partir de estas competencias, el Estado, como custodio de los derechos de la nación, estaría facultado para regular el mercado del suelo, proteger la propiedad comunal, llevar a cabo la restitución y el repartimiento de tierras y aguas en el medio rural, desarrollar políticas de poblamiento y ordenación en el territorio nacional, y realizar expropiaciones de empresas explotadoras de recursos naturales, destacando petróleo, minería y electricidad.

Regular los mercados de trabajo (artículo 123). En el ámbito laboral, la intervención tenía como objetivo establecer las condiciones mínimas, en términos de obligaciones y derechos, que debían regir los contratos de trabajo de obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos. Esta función otorgó al Estado un papel fundamental en la mediación de conflictos laborales y la protección de los derechos de los trabajadores Ordóñez Barba, (2017, 48:49).

En la revisión histórica de casi un siglo que se aborda, se han identificado cuatro periodos que reflejan cambios notables en la orientación de la política social. El primero, que abarca de 1917 a 1940, inicia con el gobierno constitucionalista de Carranza y concluye con el gobierno cardenista, siendo un periodo de escasas reformas sociales significativas. Destacan la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921 y la Secretaría de Salud en 1937, así como el establecimiento del derecho a la educación primaria en 1934. Este periodo fue crucial para la estabilización económica y política del país después de la Revolución de 1910.

En este contexto, se iniciaron discusiones relevantes sobre seguridad social que llevaron a la modificación del artículo 123 constitucional en 1929, decretando la utilidad pública de la Ley del Seguro Social (LSS). Sin embargo, su expedición se postergó hasta 1943 debido a desacuerdos entre trabajadores, empresarios y el

gobierno, especialmente en relación con la distribución de costos contemplada en varios proyectos. Durante estos años, se lograron establecer sistemas de pensiones civiles y militares en 1925 como un avance significativo.

En 1934, con la asunción de Lázaro Cárdenas al poder, se llevaron a cabo dos cambios significativos en la política social. En primer lugar, se formalizó el derecho social a la educación primaria mediante una modificación al artículo 3° de la Constitución, añadiendo la obligatoriedad al principio de gratuidad. En segundo lugar, se creó la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) en 1937, con el propósito de proporcionar atención médica y alimentos a niños y sectores marginados.

Durante este periodo, los únicos segmentos de la población que pudieron acceder a la seguridad social fueron los ferrocarrileros, petroleros y electricistas, es decir, aquellos trabajadores que se habían incorporado al sector paraestatal a través de políticas de nacionalización o mexicanización de empresas. La política social durante el cardenismo mostró avances notables, destacando el reconocimiento de la educación primaria como un derecho social y el compromiso gubernamental con la asistencia pública.

En este contexto, se evidenció un aumento progresivo en el gasto social, superando por primera vez al gasto militar en 1938. Este periodo se extiende hasta 1972, caracterizado por una reorientación de las políticas públicas y recursos hacia el crecimiento industrial. La industrialización se favoreció con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, inicialmente dirigido a obreros de empresas privadas o paraestatales con contrato. En años posteriores, se estableció el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para la protección de servidores públicos, y se amplió la cobertura del IMSS a otras categorías de trabajadores, principalmente en el ámbito urbano.

En 1972, se crearon fondos de vivienda vinculados a la seguridad social, como el Infonavit y el FOVISSSTE. El diseño institucional relacionado con la industrialización comenzó en 1973, buscando ampliar la cobertura de las políticas sociales en el

ámbito rural. Se implementaron reformas legislativas y programas nacionales para combatir la pobreza rural, como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER 1973-1982), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR 1977-1982) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM 1980-1982), entre otros.

El tercer periodo culminó de manera trágica en 1982, cuando se desató una severa crisis económica que perduró durante varios años. Esta crisis marcó el fin de una extensa etapa de construcción del régimen de bienestar en México. La crisis de 1982 y sus consecuencias presupuestarias inmediatas, con una significativa disminución del gasto federal programable y en desarrollo social (un 16% y 30%, respectivamente, en 1983), rompieron con la lógica de gradualidad. Esto inició un cambio de dirección en la orientación de la política social, que inicialmente implicó la desmantelación o liquidación de la mayoría de los programas de apoyo a los pobres rurales y la gradual eliminación de los subsidios a la producción agrícola y la alimentación popular. Este último periodo se extiende hasta la actualidad, abarcando gobiernos resultantes de dos alternancias políticas. De manera concisa, se puede afirmar que el régimen de bienestar transitó de ser un proyecto universalista incompleto a otro donde la política social asume una posición deliberadamente limitada, residual y compensatoria, como señala Barba (2004).

En el periodo de entreguerras que va de 1918 a 1939 (siglo XX) “se dio la fase de consolidación”, se caracterizó por dos tendencias: la formalización de los derechos sociales, con lo que los programas sociales se volvieron legalmente obligatorios, y el establecimiento de las bases del moderno Estado de bienestar. Se han ampliado las reglas de selección de los beneficiarios de las prestaciones, se ha ampliado la cobertura de diversas prestaciones sociales y se ha aumentado el valor de las prestaciones.

Entre 1945 y finales de los años setenta, se experimentó una fase de expansión considerable. Los países más industrializados consolidaron y ampliaron sus Estados de bienestar, extendiendo los mecanismos de protección social tanto a los trabajadores como a las familias en situaciones precarias. En simultáneo, los países menos desarrollados iniciaron la construcción de sus propios Estados de

bienestar. Sin embargo, a partir de los últimos años de la década de los setenta, el Estado de bienestar inició una fase de reestructuración, influenciada por una serie de eventos internacionales, como el colapso del sistema de tipo de cambio fijo dólar-oro en 1971, el aumento de los precios de los alimentos en 1972 y la crisis del petróleo en 1973. Desde la década de 1980, los países han implementado diversas reformas, adoptando enfoques que varían considerablemente: algunos han otorgado un papel predominante al sector privado, otros han continuado esfuerzos para garantizar la equidad en la distribución de beneficios, y algunos han recurrido al sector privado y a incentivos monetarios para abordar la reducción de la pobreza.

En las primeras décadas del siglo XXI, los debates en torno al "Estado de bienestar" se han enfocado principalmente en cómo las sociedades han afrontado la transformación económica basada en el conocimiento y la revolución tecnológica. En la actualidad, el mercado laboral exhibe una relativa inestabilidad, y los trabajadores experimentan transiciones frecuentes entre diferentes tipos de empleo, lo que demanda una constante adaptación y reciclaje profesional. Este panorama conlleva diversos riesgos significativos, como el aumento y profundización del trabajo precario, nuevas barreras para el ingreso efectivo al mercado laboral para jóvenes y mujeres, así como desafíos continuos para las familias al tratar de conciliar el trabajo con las responsabilidades de cuidado remunerado.

Frente a estos nuevos retos, se destaca uno de los aspectos más cruciales en los debates contemporáneos: el reconocimiento del doble papel del Estado. No solo se espera que cumpla su función histórica de proteger a los ciudadanos de los riesgos sociales, sino que también se le exige preparar a las personas para integrarse y adaptarse con éxito a un mercado caracterizado por una alta competencia y cambios constantes. La defensa, en este sentido, se configura como una función esencial y tradicional del Estado de bienestar, ahora complementada por políticas y programas de inversión social (Esping-Andersen y cols., 2002; Morel y cols., 2011; Hemerijck, 2017).

## **Gobierno Abierto**

El origen del gobierno abierto se remonta a Suecia en el siglo XVI, cuando se estableció el acceso a los datos gubernamentales como un derecho constitucional, permitiendo a la población acceder a la información (Tauberer, 2012, p. 1).

Desde el punto de vista teórico, el concepto de gobierno abierto se fundamenta en al menos tres principios fundamentales: transparencia, participación y colaboración (Lathrop y Ruma, 2010; Ramírez, 2011; Meijer et al., 2012).

La finalidad del gobierno abierto es facultar a los ciudadanos para colaborar en la creación y mejora de los servicios públicos, al mismo tiempo que fortalece la transparencia y la rendición de cuentas. En otras palabras, se trata de mejorar la cooperación entre el gobierno y la sociedad. Elementos interrelacionados como la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información, la información pública y la participación ciudadana conforman una alianza en una comunidad cada vez más abierta.

Gobierno Abierto "significa ampliar la esfera pública" y "abrir la caja negra del Estado", "hacer la gobernanza más transparente", permitir a los ciudadanos asumir un mayor papel en la gestión gubernamental y ampliar las oportunidades para proporcionar más y mejores servicios al público. Un Gobierno Abierto es el que establece "una relación de doble vía" la cual es posible mediante el uso de las Tecnologías de la Información (TIC's), la ciudadanía y el Estado en el primer nivel generan los datos y a través de ellos realizan interacciones mediante actores sociales y estatales, los cuales generan información pública, transparente y esto da inicio a la participación y a la colaboración ciudadana.

Una de las primeras definiciones de gobierno abierto fue proporcionada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2003), según esta perspectiva:

La información, la consulta y la participación ciudadana son fundamentales para un buen gobierno, constituyendo medios apropiados para fomentar la apertura y realizar una inversión sólida en la mejora de la formulación de políticas públicas. Comprometerse con un gobierno abierto implica asegurar la transparencia, rendición de cuentas y apertura, ampliando las oportunidades para la participación ciudadana

en los procesos de políticas públicas y fomentando la colaboración entre el gobierno, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

En una etapa posterior, se propuso que el gobierno abierto implica la transparencia de las operaciones gubernamentales, la disponibilidad de servicios e información públicos, y la capacidad del gobierno para responder a nuevas ideas, demandas y necesidades (OCDE POLICY BRIEF, 2005). En este contexto, el gobierno abierto se define como aquel en el cual las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden informarse, obtener información relevante y comprensible, realizar acciones, recibir servicios, interactuar con el gobierno, crear iniciativas y participar en la toma de decisiones. Los principios fundamentales del buen gobierno, como la transparencia, la rendición de cuentas, la equidad y la justicia, la eficiencia y la eficacia, el respeto al estado de derecho, y altos estándares de comportamiento ético, son los cimientos sobre los cuales se construye un gobierno abierto (OCDE POLICY BRIEF, 2005).

El 21 de enero de 2009, el presidente Barack Obama lideró la promulgación del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto en EE.UU., estableciendo los tres pilares fundamentales que sirven como principios fundamentales para el concepto, los cuales se detallan a continuación:

1. "Transparencia": Un gobierno transparente divulga información sobre sus acciones, planes de actuación, fuentes de datos y áreas de responsabilidad frente a la sociedad. Esto estimula la rendición de cuentas y fomenta el control social continuo de la administración por parte de la ciudadanía.
2. "Participación": Un gobierno participativo respeta el derecho de los ciudadanos a participar activamente en la formulación de políticas públicas, facilitando la incorporación del conocimiento, las ideas y la experiencia de la población. Propicia la creación de espacios que promueven la participación y el compromiso ciudadano en los asuntos públicos.
3. "Colaboración": Un gobierno colaborativo involucra a los ciudadanos y otros agentes sociales en esfuerzos conjuntos para abordar los problemas nacionales. Esto implica la cooperación y coordinación no solo con la ciudadanía, sino también con empresas, asociaciones y otros actores, permitiendo un trabajo conjunto tanto dentro de las administraciones como entre ellas y sus funcionarios en una perspectiva transversal. (CEPAL, 2022, párr. 2).

Calderón C., Lorenzo S., (2010: 30) “afirman que”:

“Un gobierno abierto se caracteriza por mantener un diálogo constante con los ciudadanos, buscando escuchar sus opiniones y demandas. Este tipo de gobierno toma decisiones fundamentadas en las necesidades y preferencias de la población, fomenta la colaboración entre ciudadanos y funcionarios para mejorar los servicios que ofrece, y comunica de manera abierta y transparente todas sus decisiones”.

Meijer et al.,2012, Harrison et al., 2011, Harrison et al., 2012, destacan la transparencia y la participación como principios clave del gobierno abierto.

En el siglo XXI, el concepto de "progreso tecnológico exponencial" propiciado por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) cobró "un nuevo impulso en los países anglosajones y latinoamericanos", mejorando el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas. (Sandoval y Gil-García,2012”).

Desde septiembre de 2011, la Open Government Partnership (OGP), una iniciativa internacional incluida en 58 países comprometidos con la agenda global de gobierno abierto ha liderado esfuerzos para aplicar los principios del gobierno abierto. Con un enfoque en cinco temas fundamentales, estos países, en colaboración entre el gobierno y la sociedad, trabajan en planes de acción que buscan mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad de los servicios, lograr un uso más eficiente de los recursos gubernamentales, crear comunidades más seguras y fortalecer la rendición de cuentas institucional. Estos planes representan agendas conjuntas que fusionan las perspectivas ciudadanas y gubernamentales, estableciendo acciones colectivas como condiciones esenciales para la participación en la OGP.

La conceptualización teórica de este término revela al gobierno abierto como fundamentado en al menos tres principios esenciales: transparencia, participación y cooperación, según estudios de Lathrop y Ruma (2010), Ramírez (2011) y Meijer et al. (2012). Esto implica que el gobierno abierto se presenta como un medio para fortalecer la legitimidad democrática del gobierno y mejorar la capacidad de las

instituciones para abordar las demandas públicas. La noción de gobierno abierto implica una reorganización gubernamental y redefine los estándares operativos en el ámbito público. Desafía el modelo weberiano actual y requiere un análisis detenido del modelo de gestión que el gobierno abierto debe adoptar para avanzar en una nueva dirección en la prestación de servicios públicos (Denhardt y Denhardt, 2007). El propósito subyacente del gobierno abierto es fomentar la colaboración con la sociedad, lo que implica una mayor flexibilidad en la estructura burocrática, mejores condiciones de rendición de cuentas en la provisión de servicios públicos, una rendición de cuentas mejorada ante los ciudadanos y la ampliación del espacio de intervención económica de los actores sociales a través del espacio público no gubernamental (Valenzuela, R. 2013)."

La Real Academia Española (RAE) define la colaboración (del latín *colaborare*) como "trabajar con otra persona o personas para lograr un trabajo" (RAE, 2013). La noción de colaboración se orienta hacia la creación de condiciones propicias para emprender proyectos complejos, reconociendo que el Estado ya no actúa como el único participante, sino que se integra en el proceso de negociación con actores sociales y privados. La colaboración representa un desafío que ha captado la atención de los expertos en gobierno electrónico y se ha convertido en un punto de convergencia. En relación con los datos abiertos, se refieren a la difusión de información con el propósito de lograr una mayor apertura, accesibilidad y eficiencia en términos de transparencia y acceso a la información pública mediante medios técnicos.

"La participación ciudadana activa es fundamental para una sociedad más abierta y tiene el poder de poner de manifiesto problemas que de otro modo podrían pasar desapercibidos, otorgándoles un estatus en la agenda del sistema" (Parsons, 2007:158, según Cobb y Elder, 1972). Este concepto implica que los ciudadanos identifican cuestiones que consideran merecedoras de atención por parte de los actores gubernamentales, permitiendo así que estos problemas y sus posibles soluciones se incorporen a la agenda gubernamental (Valenzuela, R. 2013:60).

Oszlak (2014, pp. 37-40) identifica siete familias o categorías en las que se puede agrupar el concepto de Gobierno Abierto, las cuales son:

1. Facilitar el acceso a información pública mediante la compartición de datos, la interoperabilidad entre sistemas, diseños centrados en el ciudadano y diversas oportunidades de colaboración en línea que están transformando rápidamente la cultura.
2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública, reconociendo la naturaleza democrática y representativa de los sistemas políticos que demanda que los funcionarios públicos y representantes rindan cuentas de sus actos. El acceso a la información es un derecho humano que debe ser promovido y protegido por los Estados para fortalecer la democracia y fomentar la ciudadanía informada.
3. Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega, implementando acciones como la expansión de canales de comunicación para que los ciudadanos accedan a servicios, eliminando barreras institucionales, simplificando trámites administrativos y proporcionando servicios especializados.
4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios frente a los riesgos de seguridad y privacidad derivados del manejo de información, especialmente con el aumento del impacto de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).
5. Incrementar la transparencia en la administración estatal como condición fundamental para una administración abierta, superando la tradicional opacidad gubernamental y garantizando la apertura y disponibilidad de información.
6. Fomentar la participación ciudadana en la gestión estatal como respuesta al descontento político y a la necesidad de otorgar a la democracia un carácter más participativo. El Estado debe asumir un papel proactivo en esta cuestión.
7. Mejorar la capacidad institucional para una gestión abierta mediante la implementación de mecanismos de coordinación, sistemas de seguimiento, control y evaluación de la gestión. Esto implica la participación ciudadana en diversas actividades, desde la planificación hasta la adquisición de bienes y la contratación de personal.

## Corrupción

Tratar el concepto de corrupción resulta desafiante a nivel global, ya que impacta a todas las regiones del mundo y a diversos estratos sociales, siendo más prevalente en naciones en desarrollo. Este tema genera debates continuos, pero es un fenómeno que podemos comprender. Impunidad es un factor esencial en la existencia de la corrupción. Vale aclarar que actualmente no existe una fórmula clara, "no se ha probado en ningún país del mundo cómo aplicarlo con éxito y erradicarlo exitosamente"; cabe destacar que "al existir un gran número de casos de corrupción, una de las partes oscuras de la condición humana es la falta de integridad de las personas, independientemente de su estatus socioeconómico". México está atravesando cambios profundos, y los cambios asociados con la globalización se sienten más rápidamente, gracias al desarrollo de los negocios, las finanzas, la tecnología, la información y la democracia. Una sociedad democrática y pluralista requiere que las instituciones estatales se renueven para poder "satisfacer rápida y eficientemente las demandas y necesidades del pueblo". La intensa competencia en el ámbito de los negocios internacionales puede dejar a las empresas vulnerables a sobornos o prácticas financieras fraudulentas. Según el diccionario de la Real Academia Española (2022), se define la "corrupción" como:

"Del lat. corruptio, -ōnis".

"Acción y efecto de corromper o corromperse".

1. Deterioro de valores, usos o costumbres.
2. "En las organizaciones", "especialmente en las públicas", "se trata de una práctica consistente en la utilización indebida o ilícita de las funciones de aquellas en provecho de sus gestores".

Según Stephen Morris (1992), la corrupción es:

"El empleo ilegítimo del poder público en busca de ganancias privadas se describe como "corrupción", así como cualquier práctica ilegal o no ética de la actividad gubernamental motivada por intereses personales o políticos, o simplemente como el uso arbitrario del poder".

Federico Reyes Heróles destaca que la corrupción se distingue por su naturaleza clandestina y su tendencia a permanecer oculta y en la oscuridad.

La corrupción tiene amplias implicaciones, ya que puede poner en peligro la seguridad de una sociedad, proporcionando un terreno propicio para la actividad delictiva organizada. Los criminales encuentran respaldo en sus actividades ilegales gracias a la complicidad de funcionarios públicos corruptos.

Las principales "manifestaciones de la corrupción incluyen":

- "Abuso de poder", que se manifiesta a través de la utilización de oportunidades desde posiciones públicas o privadas con el fin de obtener beneficios grupales o personales.
- "Deficiencias y/o debilidades en los procedimientos y mecanismos institucionales" que aseguren la transparencia en el ejercicio de las funciones.
- "Fragilidad en los marcos legales que tipifican y sancionan la corrupción administrativa pública".
- "Fortalecimiento de actitudes individualistas y el consumismo", sustituyendo valores éticos como la solidaridad, honestidad y responsabilidad.
- "La impunidad que rodea los actos de corrupción, especialmente en la administración pública".
- "La corrupción facilita la violación de los derechos humanos"

Desde su establecimiento en 1995, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) ha sido el indicador global primordial para evaluar la corrupción en el ámbito público. Este índice evalúa a 180 países y territorios a nivel mundial, considerando las percepciones sobre el grado de corrupción a través de datos provenientes de 13 encuestas externas, las cuales incluyen fuentes como el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, firmas de consultoría y capital privado, así como grupos de expertos. Los resultados reflejan las opiniones de expertos y empresarios.

Conforme al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 2021, las calificaciones oscilan entre 0 y 100, donde 0 representa un alto grado de corrupción y 100 refleja una alta transparencia. En el caso de Estados Unidos, se observa una

amenaza significativa a la libertad de prensa, expresión y asociación, derechos fundamentales para una democracia saludable y libre de corrupción.

En el año 2021, México mantuvo su puntuación en 31 puntos, sin evidenciar mejoras en el IPC. La persistencia de casos importantes de corrupción sin resolver, junto con el aumento de escándalos que implican a colaboradores cercanos al presidente, contribuyen en parte a este resultado. Además, las críticas hacia la Fiscalía General de la República, relacionadas con su participación en asuntos políticos durante las elecciones, también influyen en la percepción, a pesar de que la Fiscalía cuenta con autonomía formal, no se considera independiente.

La presidenta de Transparencia Internacional Delia Ferrerira Rubio comenta que: "El camino duradero hacia una sociedad sin corrupción implica permitir que la sociedad civil y los medios de comunicación se expresen libremente y obligar a aquellos en el poder a rendir cuentas".

Transparencia Internacional hace un llamado a los gobiernos para que cumplan con sus compromisos en la lucha contra la corrupción y los derechos humanos, instando a las personas a unirse y exigir un cambio. (TRANSPARENCY.ORG, 2021, párrafo 3).

Daniel Eriksson, el director ejecutivo de Transparencia Internacional expresó que: "en situaciones autoritarias donde el control sobre el gobierno, las empresas y los medios de comunicación está concentrado en manos de unos pocos, los movimientos sociales siguen siendo la última barrera contra el poder. En última instancia, es el poder detentado por los profesores, los empresarios, los estudiantes y las personas comunes de diversas procedencias el que garantizará la rendición de cuentas" (TRANSPARENCY.ORG, 2021, párrafo 13).

Existen tres categorías de corrupción. En primer lugar, la "corrupción a gran escala" implica acciones a niveles superiores del gobierno que distorsionan las políticas públicas o funciones esenciales, permitiendo a los líderes beneficiarse a expensas del bien común. La "corrupción dañina" se refiere al abuso diario de poder por parte de funcionarios públicos de niveles medio y bajo en sus interacciones con

ciudadanos comunes, quienes buscan obtener bienes y servicios básicos en instituciones como hospitales, escuelas y departamentos de policía. Por último, la "corrupción política" implica la manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación y financiamiento de recursos por parte de individuos con responsabilidad en la toma de decisiones políticas, quienes abusan de su autoridad para preservar su posición, poder, estatus y legado.

Algunos ejemplos identificables de corrupción incluyen:

- "La extorsión perpetrada por altos funcionarios en el ámbito público o privado con el propósito de forzar a otras personas a realizar acciones fuera de sus responsabilidades".
- "La manipulación fraudulenta de licitaciones públicas mediante contratos falsos y fuera de los procedimientos legales establecidos".
- "El tráfico de influencias, que implica el uso de beneficios o conexiones en cargos de autoridad para favorecer o perjudicar causas o proyectos".
- "La utilización indebida o malintencionada de bienes otorgados con un propósito específico".
- "La falta de ética, especialmente en niveles jerárquicos superiores, donde es considerado un delito que un funcionario sea testigo de un acto ilícito y no lo denuncie o informe al respecto".

En el pasado, en México se intentó abordar "la corrupción de manera aislada y los resultados no fueron" satisfactorios, por lo que el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "en materia de combate a la corrupción". Entre las reformas destacan la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que constituye un sistema para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos y la inclusión de sanciones a los particulares implicados en hechos de corrupción. Además, se ampliaron y fortalecieron las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, entre otras medidas.

“El Sistema Nacional Anticorrupción” constituye una entidad descentralizada encargada de coordinar las acciones de diversas agencias gubernamentales a nivel federal, estatal y local con el objetivo de prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción, así como supervisar y controlar el uso de los recursos públicos. El Comité de Coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, un órgano colegiado, se encarga de formular, promover y evaluar la política nacional anticorrupción, así como desarrollar mecanismos de coordinación con las autoridades federales y estatales para prevenir, disuadir y sancionar conductas corruptas. Este comité está integrado por siete titulares de instituciones federales responsables en la materia.

La Comisión Ejecutiva, como órgano técnico auxiliar de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), se compone del secretario técnico y los miembros del Comité de Participación Ciudadana. Su función principal es realizar recomendaciones sobre cuestiones anticorrupción, ofrecer políticas integrales, métodos de seguimiento y mecanismos de información relacionados con la lucha contra la corrupción, sujeto a la aprobación del comité de coordinación según sea necesario.

La Secretaría Ejecutiva del SNA es el único organismo de apoyo técnico dedicado al SNA, con autonomía operativa dentro de la Administración Pública Federal. Su presupuesto es determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y su operación está supervisada por un órgano interno de control dependiente de la Secretaría de la Función Pública. La Secretaría Ejecutiva desempeña un papel crucial en respaldar al Comité Coordinador, mejorando e implementando sus decisiones, proponiendo políticas públicas, diseñando metodologías de evaluación y administrando la Plataforma Digital Nacional.

En cuanto al Sistema Nacional de Fiscalización, este es liderado por un Comité Rector compuesto por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, junto con siete miembros rotativos de las entidades de fiscalización y control interno en los 32 estados. Este sistema fomenta el intercambio de información, ideas y experiencias en la fiscalización de los recursos públicos, buscando normalizar procedimientos, técnicas, criterios, estrategias y programas en esta área.

En relación con los Sistemas Estatales, cada entidad federativa debe establecer un sistema estatal con integración y atribuciones equivalentes al SNA, manteniendo una estrecha relación con el sistema nacional a través de sus Secretarías Ejecutivas (SNA, 2022, párr.1).

Los entes, tanto nacionales como internacionales, que combaten la corrupción incluyen al "Sistema Nacional Anticorrupción", que opera como una entidad descentralizada encargada de coordinar las acciones de las autoridades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal. Este sistema tiene la finalidad de prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción, además de supervisar y controlar el uso de los recursos públicos, incluyendo la fiscalización y el control de los mismos. (SNA, 2022, párr.1).

La "Secretaría de la Función Pública" forma parte de las diecinueve secretarías de estado que integran el gabinete legal del presidente de México, junto con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. En calidad de contraloría, esta secretaría tiene la responsabilidad de diseñar, planificar, ejecutar y coordinar políticas públicas relacionadas con el control interno y la evaluación de la gestión gubernamental. Sus funciones abarcan la supervisión del uso del gasto público, la emisión de normas y procesos para el control y vigilancia del desempeño de los funcionarios públicos, la colaboración con la Auditoría Superior de la Federación y el Comité del Sistema Nacional Anticorrupción, así como la vigilancia del cumplimiento de planes, programas y proyectos gubernamentales en todas las áreas de la Administración Pública Federal, entre otras responsabilidades.

El 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela, los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobaron la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual entró en vigencia el 6 de marzo de 1997. Esta convención, siendo el primer instrumento jurídico internacional de su clase, reconoce explícitamente la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un marco legal que fomente y facilite la cooperación entre los países para combatirla. Los propósitos fundamentales de esta convención son promover y fortalecer el desarrollo de cada uno de los estados asociados, así como establecer los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar

la corrupción. Además, busca promover, facilitar y regular la cooperación entre los estados miembros con el fin de garantizar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y aquellos específicamente vinculados con dicho ejercicio. (GOB, 2022, párr. 1)

Desde su establecimiento en 1945, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha orientado su misión y trabajo según sus propósitos fundamentales, que son: mantener la paz y la seguridad internacionales, tomando medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, suprimir actos de agresión y lograr, de manera pacífica y de acuerdo con los principios de la justicia y el derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz. Además, busca fomentar relaciones de amistad entre las naciones basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, tomar medidas adecuadas para fortalecer la paz universal y cooperar internacionalmente para abordar problemas económicos, sociales, culturales o humanitarios.

En este contexto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción subraya la responsabilidad de los gobiernos en implementar medidas efectivas de protección a los denunciantes, asegurando así su resguardo contra posibles represalias. Estas medidas no solo contribuyen a la eficacia de las instituciones, sino que también promueven la responsabilidad y transparencia, fomentando una cultura de integridad y equidad. (ONU, 2022, párr. 2)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), establecida el 30 de septiembre de 1961, es una entidad de cooperación internacional con la misión de diseñar políticas que contribuyan a una mejor calidad de vida. Su objetivo principal es promover políticas que impulsen la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. En colaboración con gobiernos, responsables de políticas públicas y ciudadanos, la OCDE se dedica a establecer estándares internacionales y proponer soluciones basadas en datos empíricos para abordar diversos desafíos sociales, económicos y medioambientales.

La OCDE se destaca como un foro único y un centro de conocimientos que facilita la recopilación de datos y análisis, así como el intercambio de experiencias y buenas prácticas. Además, la organización brinda asesoramiento en políticas públicas y contribuye al establecimiento de estándares y normas a nivel mundial en áreas que van desde la mejora del desempeño económico y la creación de empleo hasta la promoción de una educación eficaz y la lucha contra la evasión fiscal internacional. (OCDE, 2022, párr. 1)

La Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero, también conocida como la Ley Foreign Corrupt Practice Act (FCPA), es una normativa que prohíbe a las empresas estadounidenses y a sus subsidiarias, sin importar la ubicación de sus operaciones y empleados, involucrarse en sobornos directos o indirectos a funcionarios públicos en el extranjero con el objetivo de obtener beneficios. (JUSTICE.GOV, 2022, párrafo 1).

La participación pública respaldada por derechos fundamentales como la libertad de expresión y el acceso a la justicia juega un papel crucial en contener la corrupción. La erosión gradual de la democracia se manifiesta a través de acciones autoritarias que socavan derechos civiles y políticos. Los ataques a la autonomía de organismos electorales y de supervisión, así como el control de los medios de comunicación, son intentos deliberados de desequilibrar el sistema y permitir a los corruptos evadir la rendición de cuentas y las críticas, lo que facilita la proliferación de la corrupción.

Estos ataques tienen consecuencias perjudiciales, ya que la corrupción impacta en todos los niveles de la sociedad. La prevención de la corrupción es crucial para avanzar hacia los objetivos de desarrollo sostenible, proteger el planeta, crear empleos, fomentar la igualdad de género y garantizar un mayor acceso a servicios esenciales como la salud y la educación. Los esfuerzos colectivos en la lucha contra la corrupción benefician a la sociedad en su conjunto, pero la mala conducta y las irregularidades desperdician recursos valiosos que podrían destinarse a satisfacer las necesidades sociales.

La responsabilidad de abordar este problema global no recae solo en los países, sino que implica una responsabilidad compartida a nivel mundial. Tanto los jóvenes como los mayores desempeñan un papel crucial en la prevención y el combate a la corrupción, contribuyendo así a fomentar la resiliencia y la integridad en todos los sectores de la sociedad.

### **Rendición de Cuentas**

Hasta hace algunos años, el concepto de rendición de cuentas se asociaba principalmente con una perspectiva electoral, donde se pensaba que el ciudadano evaluaba la función gubernamental al ejercer su voto, considerando esta acción como una forma de rendición de cuentas. Posteriormente, se centró en contrapesos interinstitucionales y procesos relacionados con la administración pública. En tiempos más recientes, el término se ha vinculado estrechamente con la calidad de la democracia, transformándose de una conceptualización que abordaba procedimientos aplicables a la función pública a convertirse en un criterio valioso para analizar no solo la actuación de diversas organizaciones de interés público o comprometidas socialmente, sino también la participación de los ciudadanos en asuntos públicos.

Una ventaja clave de la rendición de cuentas electoral es su carácter continuo, abarcando no solo la responsabilidad, sino también la obligatoriedad legal y la posibilidad de imponer sanciones a los servidores públicos que actúen fuera de sus responsabilidades establecidas (Mainwaring, 2003; Monsiváis, 2005). Este tipo de rendición de cuentas, un mecanismo intraestado, implica que el Estado se supervise a sí mismo a través de contrapesos institucionales, como la democracia y la división de poderes, así como mediante procedimientos que supervisan la actuación y el rendimiento de los funcionarios, como informes que pueden hacerse públicos o presentarse a la autoridad superior.

Sin embargo, este enfoque tiene limitaciones fundamentales, ya que tiende a prestar más atención a las formas administrativas y a los procesos que al contenido de las decisiones tomadas. Además, implica que solo las autoridades superiores formales e institucionalizadas pueden exigir la rendición de cuentas, lo que podría reducir la responsabilidad de la burocracia en relación con el ciudadano común.

“La rendición de cuentas” según el diccionario enciclopédico de Oxford (1991:8), *accountable* significa alguien que es:

1. “Responsable, obligado a dar cuenta de su conducta, rendir cuentas por sus acciones.
2. Explicable, comprensible” (*The Oxford Encyclopedic Dictionary, 1991:8*).

El American Oxford Dictionary, la define como “Sujeto a ser llamado a responder de sus responsabilidades y conductas, y *accountability* como la “obligación de rendir cuentas o dar explicaciones de las propias acciones” (*Oxford American Dictionary, 1980:6*).

Las definiciones relacionan el concepto con “dar explicaciones” y “adquirir responsabilidades para responder”, sin embargo, no logran percibir la complejidad que éste ha adquirido a través del desarrollo teórico y su aplicación. La rendición de cuentas política demuestra “la importante función que desempeñan los” contrapesos y equilibrios de la autoridad, ya que existen “autoridades, funcionarios” o “estructuras formales” que tienen “la responsabilidad y el derecho de supervisar o sancionar” la gestión pública y que pueden ser uno o varios actores institucionalizados, funcionarios o dependencias encargadas de supervisar diferentes “procesos, con la” facultad “expresa de demandar y obtener” respuesta “de la burocracia”; este ejercicio intragubernamental constituye una forma de rendición de cuentas política y *O’Donell (1998)*, lo considera como una rendición de cuentas horizontal.

Autores como Romzek y Dubnick, consideran “que la rendición de cuentas” se relaciona con “responder a la confianza pública y, por” lo “tanto, no puede ejercerse sólo” dentro “del Estado”, que implica “los medios a través de los cuales las agencias públicas y sus empleados manejan las diferentes expectativas generadas dentro y fuera de la organización” (Romzek y Dubnick 1987:228). Esta

definición fue ubicando la variedad de actores que, desde fuera del Estado, pueden demandar cuentas y también se entiende como sujetos potencialmente obligados a rendirlas, es “una visión abierta y participativa en el entendimiento de quién” y a quién “se le rinden las cuentas”, la cual tomó el nombre de *stakeholder accountability*, que se traducirá como rendición de cuentas abierta a los involucrados. Este desarrollo del concepto de la “rendición de cuentas abierta a los involucrados” va más allá de relaciones de jerarquía, de estructuras institucionales o procesos administrativos ya que asume que “el derecho de demandar respuestas no es exclusivo de una autoridad formal, sino de “cualquier grupo o individuo que pueda afectar o sea afectado por una organización”” (Freeman, 1984).

La rendición de cuentas ha experimentado una evolución que la ha convertido en un concepto más amplio que simplemente el proceso electoral o los equilibrios y contrapesos gubernamentales. A lo largo de esta evolución, se han enfrentado problemas y dificultades que han proporcionado lecciones valiosas sobre quiénes son los sujetos obligados, las limitaciones inherentes a varios procesos y la interacción de individuos o agencias. En las democracias modernas, la práctica de la rendición de cuentas ha crecido y se ha desarrollado gradualmente, generando complejidades no solo debido a la densidad de las actividades y procesos de la administración pública moderna, o la aparición de nuevos actores como las Organizaciones de la Sociedad Civil, sino también por la interdependencia entre organizaciones de diferentes sectores y la correspondiente relación de sus ámbitos de responsabilidad, los mecanismos requeridos y la creciente especialización técnica de muchos asuntos públicos. Esta complejidad se origina en que los actores involucrados, ya sean dependencias gubernamentales u organizaciones, son estructuras complejas con diferentes niveles y áreas que gestionan segmentos de información que no siempre son fáciles de consolidar. Para comprender la práctica de la rendición de cuentas moderna, es necesario considerarla como un ejercicio en el que organizaciones complejas supervisan a sus homólogas.

Accountability, traducido al español como "rendición de cuentas", implica la obligación que tienen los servidores públicos de informar, explicar y justificar sus

acciones ante el pueblo, incorporando en algunos casos el principio de transparencia.

Solares (2004) equipara este término a la "rendición de cuentas", definiéndolo como la obligación continua de los líderes o agentes de informar a quienes les han otorgado autoridad, ya sea a través de un contrato formal o informal, con posibles sanciones en caso de incumplimiento.

En el ámbito teórico, el concepto de accountability se relaciona comúnmente con los principios de answerability y enforcement, los cuales abarcan la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus acciones, considerando esto como una responsabilidad formal, respaldada por normativas legales y sanciones en caso de violación. En este contexto, se concluye que el compromiso de los servidores públicos, surgido de un proceso democrático, no solo se contempla en la ley, sino también en la ética y los valores morales. Por ende, se destaca la importancia de contar con un marco jurídico eficaz y completo para garantizar el cumplimiento adecuado de la obligación de rendir cuentas y que este proceso sea confiable.

Millán y Natal, 2008 afirman que México se encuentra aún en etapas muy iniciales de formas de rendición de cuentas de tipo vertical, y aún siguen predominando las formas horizontales tradicionales, clasificadas legal y administrativamente como mecanismos internos de control y fiscalización, así como también de las de tipo externo "de las dependencias" y agencias "del gobierno. El propósito de la fiscalización interna implica la concepción de la autorregulación o autorrestricción en el ámbito de la administración pública. Esto incluye la colaboración con las oficinas de contraloría o auditoría interna, las cuales, lamentablemente, desempeñan un papel secundario en relación con el Poder Ejecutivo debido a sus limitadas facultades y competencias, así como a su actuación fuertemente dirigida hacia los intereses gubernamentales. Sin embargo, en 1982, el presidente Miguel de la Madrid propuso la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual experimentó una transformación en 1994 al convertirse en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. En 2003,

esta entidad cambió su nombre a Secretaría de la Función Pública, tal como se conoce en la actualidad, y asume funciones que incluyen:

"Elaborar, coordinar y poner en marcha políticas públicas relacionadas con el control interno y la evaluación de la gestión gubernamental." "Esto implica supervisar el uso de los fondos públicos, emitir normas y procedimientos para supervisar el rendimiento de los funcionarios públicos, colaborar continuamente con la Auditoría Superior de la Federación y el Comité del Sistema Nacional Anticorrupción para cumplir con sus respectivas funciones, así como garantizar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos gubernamentales en todas las áreas de la Administración Pública Federal y organizar el desarrollo administrativo integral del personal del gobierno." (GOB, SFP, 2022, párr.1)

Según Schedler (1999, 13:28), "la rendición de cuentas" abarca tanto el derecho a recibir información como la correspondiente obligación de divulgar todos los datos necesarios. Además, implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder. Los actores que exigen cuentas no solo cuestionan, sino que también pueden castigar el comportamiento indebido de los servidores públicos. La esencia de la rendición de cuentas radica en las realidades del poder, ya que su propósito es reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, y mantener su ejercicio dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. Sin la amenaza de sanciones, la denuncia de ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un acto publicitario.

La rendición de cuentas debe basarse en un andamiaje cuidadosamente construido de reglas, pero no tiene la intención de restringir el ejercicio del poder en una camisa de fuerza regulatoria. Si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no sería necesario exigir cuentas a nadie. La rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, así como a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia. En términos de estructura, la rendición de cuentas "horizontal" se refiere a relaciones de control entre agencias estatales, mientras que la rendición "vertical" se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el estado. En teoría, los poderes

ejecutivo, legislativo y judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema equilibrado de pesos y contrapesos.

## **Transparencia**

En los siglos XVII y XVIII, surgió en Europa un movimiento intelectual conocido como la Ilustración, que abogaba por la razón como la principal herramienta para que los seres humanos accedieran al conocimiento genuino y mejoraran su condición. Dos destacados pensadores ilustrados, Immanuel Kant (1724-1802) de Alemania y Jeremy Bentham (1748-1832) de Inglaterra, ofrecieron distintas perspectivas en relación con la idea de "publicidad".

Kant destacó la profunda conexión entre la moral y la transparencia, formulando un principio moral que sostiene que todas las acciones que afectan los derechos de otros seres humanos son injustas si los principios que las guían no pueden ser revelados públicamente. Kant promovió la deliberación sobre los criterios que fundamentan las políticas, más que sobre sus detalles específicos, los cuales podrían ocasionalmente requerir confidencialidad. Aunque la aplicación del principio kantiano puede ser limitada en ciertas circunstancias, sigue siendo una propuesta valiosa tanto para la moralidad pública como para la moral individual.

La idea fundamental es que al garantizar que las políticas sean transparentes durante sus fases de diseño y construcción, se aumenta la probabilidad de que dichas políticas públicas sean capaces de soportar la publicidad una vez que estén listas para ser implementadas o ejecutadas.

La noción de transparencia tiene raíces en antecedentes históricos, procesos y políticas que han evolucionado hasta el presente, marcado por el debate sobre la necesidad de hacer el poder más accesible, abierto y público. Este desarrollo se ha dado desde las monarquías absolutas hasta los Estados liberales y, finalmente, al Estado democrático de derecho. La transparencia se entiende como la relación

entre la sociedad y el Estado, un proceso que se construye a partir de diversos actores, contextos, demandas, interacciones y resultados institucionales.

Según Uvalle (2016:200), la transparencia implica una combinación de elementos como opacidad y publicidad, secreto y noticia, súbditos y ciudadanos, claroscuros y luces, así como centralismo burocrático y libertades individuales y colectivas. Estos elementos reflejan cómo el poder público se configura y se implementa a través de la participación de diversos actores, organismos, estrategias, tiempos y objetivos específicos.

La transparencia en las democracias implica que el poder sea más accesible y responsable ante los ciudadanos, al proporcionar información detallada sobre el uso eficiente de los recursos, que está sujeta a la vigilancia y supervisión de la población. La negativa a compartir información con los ciudadanos viola el principio del Estado de derecho en relación con el acceso a la información, el cual es fundamental como instrumento de la transparencia. Cuando esto ocurre, disminuye el entendimiento, se deteriora la capacidad de supervisión y se interrumpe la comunicación. En este contexto, la transparencia se define como una cualidad que facilita el acceso a información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestra capacidad de comprensión, vigilancia y comunicación (Guerrero, 2008).

Un gobierno se considera transparente cuando proporciona y expone información sobre su funcionamiento, permitiendo así la supervisión por parte de los ciudadanos, quienes demandan que los funcionarios actúen de manera legal y ética. En este sentido, el derecho de acceso a la información se percibe como un instrumento esencial para garantizar la transparencia.

Sánchez, (2019) señala que:

“el ejercicio ciudadano de sus derechos y obligaciones” debe estar sentado en la transparencia, porque el ciudadano mismo es el hacedor, propietario y debe tener el disfrute del ejercicio de gobierno, pero sobre todo debe ser siempre expuesta hacia el en una forma permanente, e incluso del informe de empresas en su interrelación social. La transparencia por tanto debe ser un modo de vida fomentado en todo momento y por cada uno de los canales del entorno del niño y del ciudadano en general.

Resulta necesario generar una nueva clase de pensadores sociales, económicos y políticos que permitan generalizar en la sociedad nuevas formas de organización para México. Es generar una nueva escuela del pensamiento en provecho de los mexicanos, en provecho de estas nuevas generaciones y se pueda entonces a 20 años cambiar las realidades inmediatas a todos.

Según el informe de Privacy International, una organización no gubernamental especializada en privacidad y derechos humanos, titulado "Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws" (Libertad de Información en todo el Mundo 2006: Un Estudio Global de las Leyes de Acceso a la Información Gubernamental) y realizado por David Banisar, hasta ahora, 69 países han adoptado leyes de transparencia y acceso a la información para posibilitar la obtención de documentos gubernamentales. El informe destaca que Suecia fue el pionero en aprobar leyes de transparencia en 1766, seguido por Colombia en 1888, Finlandia en 1951, Estados Unidos en 1966, Dinamarca y Noruega en 1970, Francia en 1978, Australia y Nueva Zelanda en 1982, Canadá en 1983, Austria y Filipinas en 1987, Italia en 1990, Holanda en 1991, Hungría, España y Ucrania en 1992, Portugal en 1993, Belice y Bélgica en 1994, Islandia y Corea del Sur en 1996, Tailandia e Irlanda en 1997, Israel y Letonia en 1998, República Checa, Albania, Georgia, Grecia, Japón, Trinidad y Tobago, Liechtenstein y Sudáfrica en 1999. La mitad de las leyes actualmente vigentes en todo el mundo entraron en vigor a partir de enero de 2000, en países como Polonia y Rumania en 2001, Panamá, Pakistán, México, Jamaica, Perú, Tayikistán, Uzbekistán, Zimbabue y Angola en 2002, Croacia, Kosovo, Armenia, Eslovenia y Turquía en 2003, República Dominicana, Serbia, Suiza, Ecuador, Bosnia y Herzegovina y Antigua y Barbuda en 2004, Azerbaiyán, Alemania, India, Montenegro y Uganda en 2005, Honduras, Kirguistán y Macedonia en 2006.

En la actualidad, se identifican "tres modelos de política de transparencia a nivel internacional" que se complementan entre sí: "transparencia para saber", "transparencia para resolver" y "transparencia para revolver" mediante la colaboración. En México, según Guerrero (2008), el modelo de política de

transparencia que está empezando a explorarse es el de "transparencia para saber". Este enfoque se basa en el principio de que en cualquier democracia, los ciudadanos deben tener el derecho y la capacidad efectiva para acceder a la información pública generada por el gobierno. Con esta información, los ciudadanos pueden conocer las regulaciones y las actividades gubernamentales, así como criticar o denunciar acciones gubernamentales presuntamente ineficaces o ilícitas.

La premisa fundamental de este modelo es que, en una democracia, las autoridades gubernamentales deben rendir cuentas ante la sociedad, ya que la mayoría de los ciudadanos, en su doble papel de votantes y contribuyentes, elige a dichas autoridades y financia sus actividades. Para que la rendición de cuentas sea efectiva, los ciudadanos deben tener la facultad de solicitar cualquier documento generado por el gobierno que contenga información pública. Esta información puede ser objeto de crítica o denuncia por parte de los ciudadanos, o estos pueden beneficiarse al conocer cómo aprovechar diversos servicios públicos o acceder a prestaciones de programas sociales. Además, en el ámbito empresarial, la divulgación detallada de regulaciones gubernamentales, permisos, gastos y otros aspectos puede favorecer la competitividad de los mercados al eliminar desvíos de información entre diversos actores económicos.

Los objetivos del modelo de transparencia para saber son:

1. Fortalecer la rendición de cuentas mediante la implementación de un mecanismo que permita a los ciudadanos acceder directamente a cualquier aspecto del funcionamiento y desempeño del gobierno.
2. Colaborar en el aumento de la eficacia o productividad de una entidad gubernamental.
3. Contribuir a la disminución de los costos asociados con la corrupción en las instituciones gubernamentales.
4. Fomentar la reflexión sobre las acciones gubernamentales y promover la participación ciudadana en las actividades del gobierno (Guerrero, 2008:30).

Las características fundamentales del enfoque de transparencia para saber incluyen la necesidad de contar con "un marco legal que exija a las entidades gubernamentales la publicación constante de información pública", junto con la obligación de los gobiernos de proporcionar cualquier información solicitada por los ciudadanos. En México, los requerimientos de información serán entregados como aparezcan en los documentos públicos, los cuales deberán guardar relación directa con la solicitud del ciudadano; así como también el solicitante podrá acudir a algún órgano autónomo especializado en caso de que la agencia del gobierno haya respondido desfavorablemente a la solicitud de información para inconformarse ante una instancia judicial.

El ciclo de acción del modelo de transparencia para saber inicia cuando los ciudadanos saben que pueden solicitar cualquier información que se encuentre en el archivo del gobierno, después "los ciudadanos ejercen el derecho de acceso a la información" solicitando el documento que posee la información deseada y ya que el ciudadano conoce la información que solicitó éste podrá emitir un juicio negativo o positivo sobre el funcionamiento o actuación del gobierno y de esta manera pueda acceder a un beneficio o prestación gubernamental, o aumentar su competitividad en un mercado de bienes o servicios. Dependiendo de las decisiones que tome el ciudadano al conocer la información, podrían originarse algunas consecuencias:

- a) El gobierno corrige la falla denunciada por el ciudadano y toma medidas para evitar que se repita.
- b) Los servicios y bienes que distribuye el gobierno son asignados más eficientemente y logra extenderse su cobertura.
- c) La competencia en algunos segmentos del mercado de servicios se eleva, lo que redundará en una disminución de los precios o "en una mejora en la calidad de los servicios" (Guerrero, 2008:33).

México posee una política pública del tipo transparencia para saber, esta ley afecta al gobierno es decir "a los tres poderes Ejecutivo", "Legislativo y Judicial", a los tres órdenes de "gobierno federal", "estatal y municipal", así como a algunos "órganos que poseen autonomía constitucional". Los instrumentos de este modelo son:

- 1) Constituciones, “leyes”, “reglamentos”, “lineamientos y”, en general, “cualquier norma que regule la transparencia y el acceso a la información”.
  - 2) “Herramientas tecnológicas que permiten un ágil procedimiento para solicitar y entregar información”.
  - 3) Una agencia administrativa autónoma y especializada, con suficiente presupuesto, que resuelva los recursos de revisión (es decir, las inconformidades de los ciudadanos por “respuestas desfavorables” a sus “solicitudes de información”).
- d) Una activa estrategia de comunicación social para la capacitación y promoción ciudadanas “de la transparencia y el derecho de acceso a la información” (Guerrero, 2008:35).

La utilidad del modelo de transparencia para saber es que los efectos son graduales y de magnitud desconocida, como:

- 1) Mejoras en algunas dimensiones de la actuación gubernamental.
- 2) Mayor eficiencia, a largo plazo, en el comportamiento de algunos segmentos del mercado de servicios públicos.
- 3) Mayor y mejor participación y deliberación públicas en torno al comportamiento del gobierno (Guerrero, 2008:36).

La esencia del concepto de transparencia reside en su vinculación directa con la instauración del poder abierto, accesible, público y responsable. Se percibe como una herramienta valiosa para mejorar el rendimiento institucional, proporcionando una oportunidad efectiva para alcanzar niveles excelentes en la administración y generar mayor satisfacción ciudadana. A largo plazo, fortalece la relación entre el gobierno y la sociedad civil, contribuyendo a la legitimidad de las instituciones.

## Participación Ciudadana

En la actualidad, se evidencia una crisis en la representación originada por la "disminución de confianza" en las "formas convencionales" de representación "social y política" (como los "sindicatos y los partidos"), dado que es necesario sustituir las "formas tradicionales de organización y ejercicio del poder". Este cambio implica adaptar las estructuras de los miembros y sus interacciones, ya que las dinámicas sociales y la cultura en las que se desarrollan experimentan transformaciones (Canto, 2012:18).

En el siglo XX, la articulación de la economía y la sociedad se manifestó en los "países desarrollados", "la economía de mercado" y el "estado de bienestar", es decir, representación social de las organizaciones de clase "sobre la base de las cuales se construyó la democracia" un "triángulo de hierro". "Su base remite al carácter tripartito de la organización, es decir gobierno-empresa-sindicato, a través del cual "se alcanza un consenso". Estos procedimientos atraviesan una crisis significativa que ha generado, "en determinadas situaciones", lo que se conoce como la fatiga ciudadana, resultante de "la falta de esperanza de la población hacia la clase política" y la "desencanto con el sistema". Esto ha dado lugar a "nuevos métodos de encuentro y participación social", siendo algunos de ellos orientados hacia los movimientos sociales y otros hacia la revitalización de la sociedad civil (Canto, 2008, pp. 19-26).

En este contexto, referirse a la "participación ciudadana en la" esfera pública implica centrarse en "la única forma legítima de hacerlo", que es "a través del ejercicio del voto en las elecciones". Algunos sostienen que esta perspectiva crea un contraste entre la democracia participativa y la democracia representativa, sugiriendo que una es la negación de la otra. Frente a esta noción, la participación ciudadana parece "aceptar el desafío de superar la visión schumpeteriana de la democracia, que la define como un método mediante el cual las élites compiten por el voto mayoritario para obtener el monopolio de las decisiones" (Schumpeter, 2008).

La "participación ciudadana" se refiere al "proceso mediante el cual diversos individuos y grupos sociales", en función de sus intereses respectivos y su percepción del entorno, "intervienen en el desarrollo de los asuntos colectivos con el objetivo de mantener", "reformular o transformar el orden social y político" (Vázquez y González, 2004:2). También se define como un "conjunto de prácticas" ("jurídicas", "económicas", "políticas y culturales") que sitúan a una persona como miembro competente de una sociedad, y que derivan su legalidad y legitimidad de la titularidad de derechos (Cardarelli y Rosenfeld, 1998:123).

En este contexto, se pueden reorganizar las definiciones anteriores como "las interacciones entre la sociedad y el gobierno para permitir la intervención de diversos actores sociales", basándose en sus intereses y valores, y ejerciendo influencia en las políticas públicas y las estructuras gubernamentales, "fundamentándose en la demanda del derecho a intervenir en los asuntos que les conciernen". La discusión y análisis sobre la participación ciudadana en México, en comparación con América Latina, están rezagados debido a "factores vinculados a la persistencia del antiguo régimen", especialmente en la intención de controlar cualquier manifestación proveniente de la sociedad.

"Para el funcionamiento de un gobierno democrático", "es esencial que los ciudadanos participen de manera real y efectiva en las decisiones públicas". Algunos mecanismos específicos incluyen foros virtuales y chats, donde los ciudadanos pueden expresar sus opiniones desde la comodidad de sus hogares. Sin embargo, las dependencias gubernamentales no siempre están preparadas para adaptarse a los cambios derivados de estos sistemas innovadores de participación ciudadana, ya que "el gran volumen de comentarios que reciben puede superar su capacidad de respuesta" (OCDE, 2003, párr.1).

## Licitación Pública

Desde la perspectiva etimológica, el concepto de licitación ha sido interpretado de manera incorrecta en el ámbito del Derecho Administrativo, ya que se han utilizado de manera intercambiable términos como 'remate o subasta' y 'concurso', los cuales poseen connotaciones jurídicas distintas.

Esta confusión encuentra su origen en el significado etimológico de la palabra, ya que 'licitación' deriva del término latino 'licitatio-onis', que significa 'venta en subasta', 'venta por lanzas' o 'el ofrecimiento de precio en cualquier venta' (Ramos, 2004:99).

La institución jurídica conocida como licitación ha recibido diversas denominaciones por parte de la doctrina y la legislación. En Estados Unidos se le refiere como 'bidding', en España como 'subasta pública', 'subasta' y 'concurso-subasta'; en Francia como 'l'adjudication', en Italia como 'asta pública'; y en Portugal como 'licitacao' (Ramos, 2004)."

Según lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se define la política general de contratación pública como de observación obligatoria para toda la Administración Pública Federal. Este artículo especifica que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra deben realizarse a través de licitaciones públicas. Dichas licitaciones se llevan a cabo mediante una convocatoria pública que permite la presentación libre de proposiciones solventes en sobre cerrado. Estos sobres son abiertos públicamente con el objetivo de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en términos de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y otras circunstancias pertinentes.

"En cualquier situación, la licitación pública representa un proceso de contratación mediante el cual el Estado, a través de una declaración unilateral de voluntad expresada en una convocatoria pública, se compromete a celebrar un contrato para la obtención de bienes, servicios, incluyendo obras públicas, con

aquel interesado que cumpla con requisitos específicos establecidos en la convocatoria. Este procedimiento está abierto a todos los interesados que cumplan con los requisitos previamente establecidos, lo que hace que la licitación pública sea esencialmente un proceso competitivo.

Es importante señalar que, más allá de la obligación de los servidores públicos de cumplir con este principio de legalidad, la incorporación de la licitación pública en la legislación, según la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, no fue una decisión arbitraria del legislador. Este principio se basó en la reconocida importancia de la competencia, entendida como la oposición o rivalidad entre personas que buscan obtener lo mismo, tanto en la vida humana como en la de otros seres vivos. La competencia se considera un motor crucial para la subsistencia y ha evolucionado en el ámbito humano hacia la creatividad y la superación (GOB, 2017, párr.1).

"La competencia desempeña un papel fundamental en la economía", según los economistas estadounidenses Stanley Fischer, Rudiger Dornbusch y Richard Schmalensee, quienes reconocen que "la experiencia demuestra que la competencia beneficia indudablemente a los compradores de viviendas, ya que proporciona precios más bajos o un servicio de mayor calidad...".

"En todas las situaciones, la competencia favorece a los consumidores, aunque pueda afectar negativamente a algunos productores al reducir los precios"...

"Adam Smith y otros economistas posteriores han demostrado que la competencia perfecta es beneficiosa para la economía en su conjunto, ya que conduce a una asignación eficiente de los recursos", es decir, una distribución en la que no hay desperdicio. ... "La idea central es que los compradores y vendedores informados toman decisiones comerciales solo cuando ambos se benefician". "Por lo tanto, el intercambio voluntario contribuye al bienestar de los participantes en la economía". Fischer Stanley, Rudiger Dornbusch y Richard Schmalensee, (1998).

"Es por esta razón que", "en el apartado IV inciso iii) de la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

sobre Contratación Pública, se aconseja a los Estados miembros de dicha organización, de la cual nuestro país es parte", de manera específica:

iii) "Optar por convocatorias abiertas para la participación", "restringiendo la aplicación de excepciones y las contrataciones con un solo proveedor". "Las licitaciones a través de concursos deben ser la práctica común en la contratación pública, como un medio adecuado para alcanzar la eficiencia", "combatir la corrupción", "obtener precios justos y razonables, y asegurar resultados competitivos". (GOB, 2017, párr.1)

En este contexto, "de acuerdo con la disposición constitucional y las prácticas internacionales de mayor calidad", "la Secretaría de la Función Pública sostiene que las autoridades públicas favorecen la utilización de la contratación pública en sus procesos de adquisición", "ya que cualquier método se ajusta a las directrices de la Constitución". "El proceso tiene como objetivo principal", "asegurar que el Estado obtenga las condiciones más favorables en términos de precio", "especificando en la oferta la calidad y capacidad que debe cumplir el licitante exitoso para obtener el contrato apropiado", "y porque este método de licitación es el más propicio para promover la eficiencia en la asignación de recursos en la sociedad mexicana". (GOB, 2017, párr.1).

"Sin embargo", "al fomentar la utilización de la licitación pública, la Secretaría de la Función Pública reconoce que la Constitución Política otorgó al legislador la facultad de establecer excepciones a este procedimiento", "y en cumplimiento de ello, el legislador federal contempló situaciones en las que pueden utilizarse de manera válida los procedimientos de adjudicación directa e invitación a cuando menos tres personas, según lo establecido en los artículos 42 y 43 de la LOPSRM y 41 a 42 de la LAASSP".

"En este sentido", "la Secretaría de la Función Pública insta a las dependencias y entidades a reconocer que estos preceptos no imponen la obligación de recurrir siempre a los procedimientos de excepción, ya que el verbo utilizado en ellos es 'podrá' y no 'deberá'". Esto indica que, aunque las entidades públicas pueden utilizar el supuesto de excepción a la licitación pública en los casos

contemplados en los artículos correspondientes, también tienen la opción de asignar el contrato mediante el procedimiento de licitación pública, siempre que se determine el precio y se establezcan los requisitos que resulten más convenientes para el país en términos de calidad mínima y opciones, así como para la sociedad mexicana en términos de eficiencia en la asignación de recursos. Por lo tanto, se aconseja evitar enérgicamente el uso del método de adjudicación directa e invitación a cuando menos tres personas". (GOB, 2017, párr. 1).

### **Licitación Abierta**

En el INFONAVIT, es el término que se le da al procedimiento mediante el cual todo proveedor interesado en participar puede presentar una oferta, es similar al término de "Licitación Pública" utilizado "en la Administración Pública Federal" para llevar a cabo los procesos de adquisiciones de bienes y servicios.

"Las Directrices sobre Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes, Contratación de Servicios y Obras, y Servicios Relacionados del INFONAVIT" establecen en su artículo 28 uno de los tres "procedimientos de contratación como la Licitación Abierta, la cual garantiza las condiciones más favorables en términos de precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, optimización y uso sostenible de los recursos, así como otras circunstancias relevantes. Por lo general, las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y la contratación de servicios se adjudicarán mediante licitación abierta".

En el artículo 30 se especifica que "la licitación abierta comenzará con la difusión de la convocatoria y finalizará con la emisión de la resolución o, en su caso, con la cancelación del procedimiento respectivo o su declaración como desierto". Además, se indica que la licitación abierta puede llevarse a cabo de forma presencial, electrónica o en una combinación de ambas, según las directrices

establecidas por el Comité de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes y Servicios del Infonavit.

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO CONTEXTUAL**

#### **Antecedentes históricos del INFONAVIT**

En la Constitución de 1917, en el artículo 123 se estipuló que los empleadores debían proveer a los trabajadores de viviendas cómodas e higiénicas, una disposición que también se incluyó en la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, no fue hasta mayo de 1971, bajo la presidencia de Luis Echeverría Álvarez, cuando se creó la Comisión Nacional Tripartita, compuesta por representantes de los sectores obrero, empresarial y gubernamental. Esta comisión tenía como objetivo analizar y proponer soluciones a diversos problemas del país. Después de meses de trabajo, se logró un resultado concreto enfocado en la vivienda. Ernesto Fernández Hurtado, un economista y banquero mexicano que se desempeñó como director del Banco de México de 1970 a 1976, fue el autor de una fórmula que establecía la obligación de proporcionar vivienda a los trabajadores. Esta obligación se cumpliría a través de las aportaciones que las empresas realizaran a un Fondo Nacional de la Vivienda, con el objetivo de acumular recursos en beneficio de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que les permitiera acceder a créditos asequibles y suficientes para adquirir propiedades.

Como resultado de lo anterior, se realizaron modificaciones a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo, y se promulgó la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Ley INFONAVIT) el 24 de abril de 1972, la cual dio origen al Instituto y estableció su objetivo fundamental de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Este fondo consiste en las aportaciones equivalentes al 5% del salario que las empresas destinan a una cuenta individual de los trabajadores, con el propósito de ofrecer créditos asequibles y suficientes para la adquisición de viviendas. El INFONAVIT fue constituido como un organismo tripartita, descentralizado y con carácter financiero y habitacional. Posee facultades para operar como organismo fiscal, además de contar con autonomía para recaudar directamente las aportaciones patronales establecidas por ley. Sus órganos de

administración, operación y supervisión incluyen representantes del gobierno federal, así como de los sectores obrero y empresarial, y estos se reflejan directamente en sus instancias de gobierno, como la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia y la Comisión de Inconformidades y Valuación. La dirección del Instituto está a cargo de un director general, quien actúa como representante legal, y dos directores sectoriales, uno en representación del sector empresarial y otro del sector de los trabajadores. Además, se establecieron comisiones consultivas regionales con una composición tripartita.

La Asamblea General, compuesta por 45 miembros y sus suplentes en una estructura tripartita, se erige como la máxima autoridad del instituto. Sus funciones principales incluyen la aprobación del presupuesto de ingresos, gastos, el programa de labores, así como los estados financieros y el informe de actividades de la institución.

El Consejo de Administración, conformado por quince miembros designados por la Asamblea General, con cinco representantes propuestos por el gobierno federal, cinco por el sector empresarial y cinco por el sector obrero, asume la responsabilidad de supervisar la gestión diaria de la institución.

Por otro lado, la Comisión de Vigilancia, integrada por nueve miembros designados tripartitamente por la Asamblea General, cumple una función crucial al garantizar la correcta administración de los recursos del instituto y desempeñarse como un órgano de auditoría interna.

La Comisión de Inconformidades y Valuación, compuesta de manera tripartita con un representante de cada sector, desempeña el papel de mediador en situaciones de desacuerdo en el ámbito habitacional entre los empleadores y sus trabajadores. Además, como parte de reformas más recientes, se instauraron el Comité de Auditoría y el Comité de Transparencia y Acceso a la Información, ambos conformados tripartitamente y con funciones y responsabilidades definidas por la ley.

Asimismo, las comisiones consultivas regionales, también integradas de manera tripartita, funcionan como instancias de consulta para la dirección general en sus respectivas áreas geográficas, aportando una perspectiva local en relación con proyectos habitacionales.

## **Marco legal**

La regulación global del instituto, su enfoque en transparencia y sus estructuras de gobierno, junto con las normas, políticas y pautas relacionadas con la adquisición de bienes y servicios, que guiarán la presente investigación, se detallan a continuación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con los artículos 4º, 123 y 134 de la Constitución Política Mexicana, los cuales, en síntesis, establecen la igualdad entre mujeres y hombres ante la ley y la protección de la organización y desarrollo familiar, asegurando el derecho a una vivienda digna, decorosa, cómoda e higiénica, así como la obligación de la ley de establecer los instrumentos necesarios para lograr este objetivo.

Adicionalmente, se reconoce como de utilidad social la creación de un organismo conformado por representantes del Gobierno Federal, trabajadores y patrones, encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, y la ley regulará los procedimientos mediante los cuales los trabajadores pueden adquirir estas viviendas.

En el contexto de la presente investigación, el artículo 134 destaca que los recursos económicos de la Federación, entidades federativas y municipios, así como sus administraciones públicas paraestatales, deben administrarse con eficiencia, eficacia, honradez y transparencia para cumplir con los objetivos a los que están destinados.

- Ley Federal del Trabajo

Con respecto a la Ley Federal del Trabajo, el artículo 136 establece la obligación de las empresas de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, así como realizar aportaciones para garantizar ese derecho.

- Ley del Infonavit

El 21 de abril de 1972, se promulgó la Ley del Infonavit, dando cumplimiento al derecho a la vivienda de los trabajadores establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde el 5 de febrero de 1917. La mencionada ley, que rige las funciones del Infonavit, fue publicada el 24 de abril de 1972, y su última reforma se llevó a cabo el 31 de julio de 2021. Según los artículos 2 y 3 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Infonavit es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su objetivo principal es establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito accesible y suficiente para adquirir una vivienda digna y decorosa, así como contar, en su caso, con una pensión adecuada para su retiro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Ley.

En el artículo 6 de la Ley del INFONAVIT se establece que los órganos del Instituto son la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Comité de Auditoría, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades, el Comité de Transparencia y las Comisiones Consultivas Regionales. Además, dicho artículo establece que los miembros de estos órganos son responsables ante el Instituto por el cumplimiento de las obligaciones que la ley les impone. Asimismo, los integrantes del Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Comité de Auditoría, la Comisión de Inconformidades, el Comité de Transparencia y las Comisiones Consultivas Regionales deben abstenerse de participar en cualquier asunto en el que exista un conflicto de intereses personal o de alguno de los demás miembros del órgano.

También deben abstenerse de intervenir en la atención de solicitudes, planteamientos o recursos presentados por terceros ante el Instituto.

Por otra parte, los artículos 7 y 10 de la Ley del INFONAVIT establecen que la Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto y tiene atribuciones y facultades, entre las cuales se incluye la aprobación de las Reglas de Operación de los Órganos del Instituto y aquellas necesarias para el cumplimiento de los fines del Instituto que no estén encomendadas a otro órgano.

En cuanto al artículo 16 de la Ley del INFONAVIT, este establece que el Consejo de Administración del Instituto tiene atribuciones y facultades, incluyendo la presentación a la Asamblea General, para su examen y aprobación, de las Reglas de Operación de los Órganos del Instituto. Además, tiene la facultad de aprobar la normativa derivada de la ley y de establecer comités que considere necesarios para cumplir con sus funciones.

Respecto al "Decreto por el que se otorgan estímulos para promover la incorporación a la seguridad social", que entra en vigor el 1 de julio de 2014, el gobierno federal establece los términos y condiciones para otorgar un subsidio a quienes cumplan con los requisitos establecidos en el decreto, con el objetivo de que puedan acceder a los servicios y prestaciones de las Leyes del Seguro Social y del INFONAVIT.

En relación con el "Decreto que adiciona el artículo 43 de la Ley del INFONAVIT", publicado el 19 de marzo de 2014, se establece que el Instituto puede celebrar convenios con instituciones de seguridad social para definir los procedimientos de transferencia de las aportaciones acumuladas en la Subcuenta de Vivienda al pago de los créditos de los trabajadores debido a cambios en su régimen de seguridad social.

- Según lo estipulado en el artículo 66 de la Ley del INFONAVIT, las "Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento" establecen que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores será la encargada de aprobar los sistemas de organización de la contabilidad y de auditoría interna del Instituto. Además, supervisará y

vigilará que las operaciones del INFONAVIT se ajusten a las normas establecidas y a las prácticas bancarias saludables.” (Infonavit, 2022).

- Ley General de Archivos

Según la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2018, se establecen los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación uniforme de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios.

### **Normativa de los órganos colegiados**

- Reglas de Operación de los Órganos Colegiados del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores .

### **Organización interna**

Desde su establecimiento, el INFONAVIT ha mantenido una estructura tripartita que fomenta el diálogo social y la colaboración entre sus principales actores (el Sector Obrero, el Sector Empresarial y el Gobierno Federal). Estos actores, al participar en los Órganos del Instituto, garantizan el cumplimiento de los derechos sociales de los trabajadores mexicanos.

El funcionamiento del Instituto se ha basado en el modelo tripartito de generación de consensos creado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este enfoque ha facilitado el funcionamiento y la sostenibilidad del Instituto, distribuyendo de manera equitativa la autoridad entre el gobierno, los trabajadores y los empleadores. Este enfoque se traduce en la toma de decisiones a través de

políticas colaborativas que involucran un intercambio de información entre las partes antes de tomar decisiones unilaterales.

Además, como parte de un proceso continuo de mejora en beneficio de sus afiliados, el INFONAVIT también reconoce y adopta las mejores prácticas de gobierno corporativo. En este sentido, el Instituto reconoce la responsabilidad del gobierno de articular de manera clara la distribución de responsabilidades entre sus órganos, proporcionando transparencia en todas las cuestiones materiales relacionadas con su funcionamiento, incluyendo su situación financiera, resultados y estructura de gobierno.

Este documento también toma en cuenta las disposiciones establecidas en el Código de Ética del Instituto, que incluyen mecanismos y atribuciones para investigar y sancionar cualquier violación. El Instituto se guía por principios y deberes éticos que rigen su conducta bajo estándares elevados de eficiencia, transparencia, legalidad e integridad.

Finalmente, en el marco del proceso de mejora continua en beneficio de sus afiliados y reconociendo que el diálogo social se fortalece mediante la transparencia, honestidad, respeto y comprensión mutua, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores encuentra apropiado emitir un único instrumento jurídico que regule tanto a sus Órganos Colegiados como a sus Órganos Auxiliares. (Infonavit, 2022).

### **Estatuto Orgánico**

Se trata de la normativa legal que define de manera general las obligaciones y atribuciones de la Dirección General, las Direcciones Sectoriales y el personal directivo del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

En el artículo 67.- “Respecto a la administración de los recursos materiales y servicios, sus facultades y funciones son :

I. “Administrar los bienes muebles e inmuebles del Infonavit destinados a oficinas administrativas, conforme al esquema de sustentabilidad y protección civil”.

II. “Establecer los mecanismos de custodia de los expedientes de crédito y su administración, así como la forma para ser consultados y/o su entrega temporal ante requerimientos de originales por área o entidad facultada para ello, asimismo, administrar con el apoyo de la Subdirección General de Tecnologías de Información, los archivos de concentración e históricos de documentos del Infonavit, exceptuando los expedientes de Crédito y de Recaudación Fiscal”;

III. “Normar y controlar los procesos de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios”;

“IV. Administrar, coordinar y supervisar los proyectos ejecutivos inmobiliarios de las oficinas administrativas”;

V. “Ejecutar y administrar los procesos para la contratación de asesores y/o despachos externos que las diferentes áreas administrativas y sustantivas requieran”;

VI. “Administrar y coordinar las acciones necesarias para proporcionar los bienes y servicios requeridos por las diversas áreas del Infonavit”;

VII. “Administrar la reserva territorial del Instituto, y”

VIII. “Fungir como área coordinadora de archivos en términos de la Ley General de Archivos” (Infonavit, 2022).

- Código de Ética. - En este documento el Infonavit presenta los principios y valores que deben guiar el comportamiento laboral e institucional de los colaboradores en todas las jerarquías. (Infonavit, 2022).
- Delegaciones Regionales. Los lineamientos de operación de las Delegaciones Regionales del Infonavit establecen su ámbito de competencia

y ubicación geográfica, las facultades otorgadas por la dirección del Instituto, su categorización y organización administrativa, las responsabilidades y funciones de quienes las encabezan, así como los mecanismos de colaboración entre estas entidades. (Infonavit, 2022).

## **Normas de transparencia**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 6º de la Constitución garantiza a los ciudadanos mexicanos el derecho a acceder a la información.

Un decreto que agrega un segundo párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los derechos constitucionales de acceso a los datos personales, su rectificación, cancelación y oposición para evitar su uso no autorizado, conocidos como derechos ARCO. (Infonavit, 2022).

- Ley del Infonavit

Los artículos 25 bis y 25 bis 1 establecen la creación del Comité de Transparencia y Acceso a la Información del Instituto .

- Lineamientos de Transparencia, Acceso a la Información, Archivos y Protección de Datos Personales
- Reglas de Operación del Comité de Transparencia y Acceso a la Información
- Cuotas de conformidad .- Oficio No. 349-A-0019 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) , fija las cuotas de reproducción y envío de la información que requieren los ciudadanos en disco flexible , disco compacto (CD) o copias, (Infonavit, 2022).

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)

Es la legislación que, a nivel federal, proporciona las disposiciones necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo,

Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad. (Infonavit, 2022).

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)

Ley que establece los principios , bases generales y procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información (Infonavit, 2022).

- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados”

Esta ley, reglamentaria de los artículos 6º, Base A y 16, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados tiene carácter de orden público y es de aplicación general en todo el territorio nacional. (Infonavit, 2022).

#### **“Normativa de adquisición de bienes y servicios del INFONAVIT”**

- Políticas aplicables a las adquisiciones y arrendamientos de bienes , contratación de servicios y obras y servicios relacionadas con las mismas del Infonavit .

En el artículo 1º . Ámbito de aplicación : Establecen las bases y fundamentos generales a que deberán sujetarse los responsables , representantes de compras , las áreas usuarias , el área de adquisiciones y/o cualquier trabajador del Instituto que intervenga , de cualquier forma , en los siguientes procedimientos de contratación :

- I. Adquisición de bienes muebles e inmuebles .
- II. Contratación de cualquier clase de servicios .
- III. Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles .
- IV. Obra civil y servicios relacionados con las mismas .

Se excluyen del ámbito de aplicación de las presentes Políticas , los servicios públicos que son proporcionados por las dependencias y entidades del Gobierno Federal , los estatales y los municipales, así como los del Gobierno de la Ciudad de México .

En el caso de obra civil y servicios relacionados con las mismas , se registrarán por estas políticas en lo general y , en lo específico , se atenderá a lo dispuesto en los lineamientos , dentro del rubro correspondiente (Infonavit, 2022).

### **Lineamientos de las políticas aplicables a las adquisiciones y arrendamientos de bienes y contratación de servicios del Infonavit**

Artículo 1°. Ámbito de aplicación: Los presentes Lineamientos , tienen por objeto establecer las disposiciones que propicien el oportuno y estricto cumplimiento de las Políticas Aplicables a las Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes y Contratación de Servicios y Obras y Servicios relacionados con las mismas .

Se excluyen del ámbito de aplicación de los presentes Lineamientos , los servicios públicos que son proporcionados por las dependencias y entidades del Gobierno Federal , los estatales y los municipales , los del Gobierno de la Ciudad de México , así como , los convenios de colaboración que se celebren con los órganos constitucionales autónomos , y lo referente a los arrendamientos y adquisición de bienes inmuebles .

En los casos citados anteriormente , la Coordinación General Jurídica deberá establecer los procedimientos y mecanismos legales para su formalización , seguimiento , control y devengo (Infonavit, 2022).

Retomando el artículo 28 de la Constitución Política Mexicana que a la letra dice :

“En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de

impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 06/03/2020).

Hablar de competencia económica es referirse a la rivalidad entre las empresas que participan en un mercado utilizando sus mejores estrategias , de forma que pueden minimizar sus costos , maximizar sus ganancias y de esa forma mantenerse activas frente a las empresas rivales . La política de competencia económica promueve al máximo la rivalidad entre las empresas con el objetivo de que los agentes económicos se esfuercen por mejorar el uso de recursos para producir bienes y servicios , así como innovar en la calidad y variedad de éstos con la finalidad de obtener mejoras en competitividad , mayor beneficio de los consumidores y así tener mayor crecimiento económico y bienestar para la sociedad . La competencia económica protege al proceso de competencia y no a los participantes en el proceso , es decir “La Comisión Federal de Competencia” (CFC o Comisión) , es la autoridad encargada de velar por la competencia vigilará y se asegurará que la competencia entre empresas rivales sea limpia y se lleve a cabo dentro de las reglas establecidas por la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) , la cual en su artículo 2 establece lo siguiente :

“Esta Ley tiene por objeto promover , proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica , así como prevenir investigar , combatir , perseguir con eficacia , castigar severamente y eliminar los monopolios , las prácticas monopólicas , las concentraciones ilícitas , las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica , y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados”. Ley Federal de Competencia Económica , (2014).

La Comisión Federal de Competencia (CFC) fue creada en 1993 , tiene como misión proteger el proceso de competencia y libre concurrencia al prevenir y eliminar prácticas monopólicas y restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados .

Hablar de prácticas monopólicas absolutas es referirse a las faltas más graves cuando se habla de competencia ya que son acuerdos secretos entre

competidores , es decir es un ataque directo a los principios de competencia ya que los competidores se coluden entre sí en la determinación de los costos y no el mercado, todo esto ocurre sin el conocimiento del consumidor . Es decir, son aquellos contratos, convenios, arreglos entre competidores cuyo objeto puede ser fijar precios , fijar oferta , dividir mercados o coordinar posturas en licitaciones ; son acuerdos ilegales y no existe ningún tipo de justificación para su realización y también son conocidas como prácticas horizontales . Para considerar como una práctica monopólica absoluta debe existir un acuerdo entre los participantes , que tenga como “objeto o efecto” cualquiera de las conductas tipificadas en el siguiente artículo , por las cuales deben ser sancionados :

“Artículo 9 . Para la imposición , en los términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , de precios máximos a los bienes y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente :

- I. Corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal determinar mediante decreto los bienes y servicios que podrán sujetarse a precios máximos , siempre y cuando no haya condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de que se trate . La Comisión determinará mediante declaratoria si no hay condiciones de competencia efectiva .
- II. La Secretaría de Economía , sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias o entidades y previa opinión de la Comisión , fijará los precios que correspondan a los bienes y servicios determinados conforme a la fracción anterior , con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto .

La Secretaría de Economía podrá concertar y coordinar con los productores o distribuidores las acciones o modalidades que sean necesarias en esta materia , procurando minimizar los efectos sobre la competencia y la libre concurrencia .

“La Procuraduría Federal del Consumidor , bajo la coordinación de la Secretaría de Economía , será responsable de la inspección , vigilancia y sanción , respecto de los precios que se determinen conforme a este artículo, de acuerdo con lo que

dispone la Ley Federal de Protección al Consumidor” (Ley Federal de Competencia Económica, 2014).

Con base en la información anterior, esta investigación se enfocará al análisis de los procesos de Licitaciones Abiertas como medio de transparencia en el período 2016-2021 en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) , México.

El área de adquisiciones es particularmente vulnerable a la corrupción , donde funcionarios intervienen en el proceso para adjudicar contratos , no en función de la calidad o el precio , sino en beneficio de ellos mismos o de sus aliados . Las consecuencias de esto pueden ser muy costosas y peligrosas . La corrupción en las contrataciones es distinta de la corrupción en otras funciones gubernamentales por la participación de diferentes actores , la regulación específica y el amplio margen de discreción en la toma de decisiones . A menudo implica transacciones complejas y de alto valor que ofrecen oportunidades lucrativas. Pero incluso para contratos más pequeños , este tipo de gasto suele ser muy vulnerable a la corrupción , el favoritismo y el soborno directo .

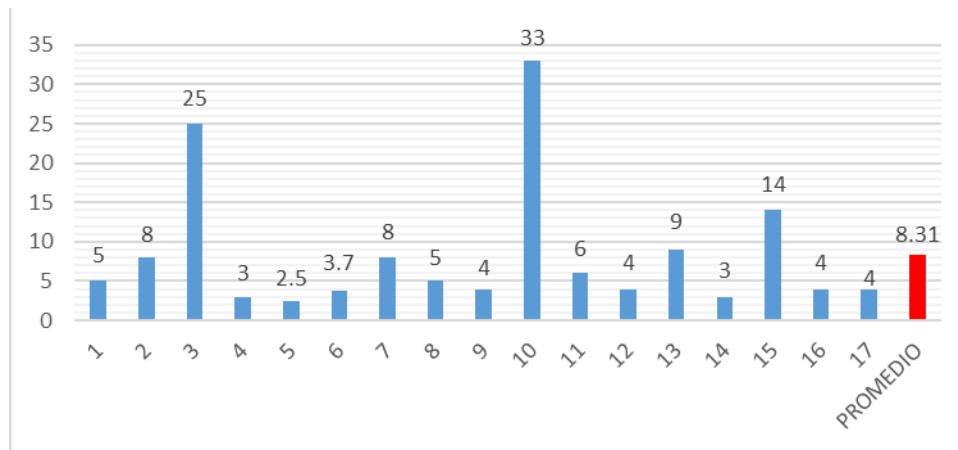
En el pasado, la forma de asignación de contratos en el Infonavit, se realizaba de forma discrecional, situación por la cual la administración del año 2018 analizó la posibilidad de evaluar el proceso mediante el cual se asignan los contratos con el fin de que éste se realice mediante Licitaciones Abiertas, para evitar las prácticas monopólicas absolutas y la generación de barreras a la competencia y libre concurrencia , en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica (Portal Infonavit Cuentas Claras Transparencia 2016-2021).

## CAPÍTULO IV DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En este capítulo se presentan los resultados derivados de las entrevistas en profundidad realizadas a diversos funcionarios del Infonavit que intervienen en el proceso de adquisiciones y arrendamientos de bienes, contratación de servicios y obras y servicios relacionadas con las mismas del Infonavit .

El promedio de años laborados en el Infonavit de los entrevistados es de 8.31 años.

**Figura 1  
Años Laborados**



Fuente: Elaboración propia con datos de Granados (2022), Torres (2022), López (2022), Guillén (2022), Pastrana (2022), Fosado (2022), Ramos (2022), López (2022), Sanfilippo (2022), Ortega (2022), Medina (2022), Lechuga (2022), Basurto (2022), Villafañe (2022), Ríos (2022), Priego 2023 y Martínez (2023).

### **Diagnóstico**

En diciembre de 2018, momento en el que Carlos Martínez Velázquez Director General asume el cargo, éste se da a la tarea de elaborar un diagnóstico de la situación que imperaba en el Instituto y algunas de las conclusiones a las que llega dicho diagnóstico es que el Instituto erogaba muchos recursos y además erogaba mal.

Un dato relevante de este ejercicio de recursos es que el 90% del presupuesto se ejercía mediante el procedimiento de adjudicación directa, situación que imposibilitaba la adquisición de bienes y servicios a un menor costo.

Un objetivo de esta administración fue fomentar la austeridad al interior de este organismo descentralizado de servicio social tripartita a través de la estrategia de establecer límites al gasto, lo anterior dio como resultado que en el 2023 se gaste menos que en el 2018 y que además dicho gasto se ejerció más eficientemente ya que se asignó en mayor proporción mediante procesos de licitaciones abiertas y esto permitió ahorros importantes en cada uno de estos procesos.

La prioridad de la administración de 2018 en relación con los procesos de adquisición para Martínez (01/02/2023) fue:

Primero, cuando llegamos uno de los diagnósticos que hacíamos es que el instituto gastaba mucho, pero sobre todo gastaba mal, en qué sentido medíamos que gastaba mal, en que el 90% del presupuesto se hacía mediante adjudicación directa, esto quería decir que probablemente estábamos dejando fuera de la posibilidad de compra de cosas más baratas que pudieran hacer que gastáramos menos. Entonces, todo surgió como un asunto de fomentar la austeridad en el Instituto, para eso pusimos límites al gasto, hoy gastamos en términos reales menos de lo que gastamos en 2018 pero además gastamos mejor porque la mayoría de los procesos de compras son licitaciones abiertas lo cual nos ha permitido generar ahorros en cada uno de los procesos de licitación.

Otro de los aspectos necesarios que consideramos fue emitir nuevas Políticas y Lineamientos para las Adquisiciones de Bienes o Contratación de Bienes y Servicios ya que antes de nuestra llegada existían procedimientos específicos de compras en distintas materias que no eran públicos, las obligaciones que generaban hacia terceros no eran oponibles, nadie podía demandar al Instituto, porque nadie conocía la Norma, eran procesos discrecionales y por lo tanto lo que hicimos en primera instancia fue solicitar a la Comisión Federal de Competencia Económica un análisis, una opinión del pleno sobre nuestro andamiaje en materia de compras, entonces le mandamos a la COFECE los procedimientos específicos y la normativa

de compras que tenía el Instituto, el pleno de la Comisión opinó que no era compatible con la Ley Federal de Competencia Económica y Concurrencia en el Mercado y esto nos llevó a proponer al Consejo de Administración una política completa de adquisiciones que tuviera una normatividad comprensiva de todos los procesos, que dejaran de existir los procedimientos específicos y que una vez aprobada la política por el consejo se hicieran ya lineamientos que detallaran los procesos al interior de las políticas.

### **Retos presentes y futuros**

El principal reto al que se enfrentó la administración de 2018 fue la discrecionalidad, cada área podía comprar lo que quería, debido a que no había control respecto a las adquisiciones, por lo que era complicada la administración y seguimiento de los contratos, debido a esta situación se decidió centralizar en la Subdirección de Administración todas las compras, situación que provocó mucha resistencia al inicio, pero posteriormente se impartieron capacitaciones a las diferentes áreas para que aprendieran los procesos, con la finalidad de dar orden y centralidad a las compras, así como tener conocimiento de los requisitos que se tienen que cubrir para la provisión de bienes o servicios y suprimir lo que no sea necesario solicitar en un concurso.

Martínez (01/02/2023) afirmó que:

El principal reto al que se enfrentaron fue la discrecionalidad, cada área podía comprar lo que quería, básicamente no había un control centralizado de todas las compras entonces eso hacía muy complicado dar seguimiento a los contratos de manera centralizada y tener una visibilidad de cómo se ejecutaba el gasto, entonces el primero fue que las áreas se empezaron a centralizar hacia la Subdirección de Administración todas las compras y pues provocó al principio mucha resistencia, capacitación que se tuvo que dar a las áreas que tuvieron que aprender los procesos, todo era más fácil antes, la cosa no es de facilidades sino es un tema de dar orden y centralidad a las compras etcétera y hoy pues básicamente los retos pues siguen siendo que cualquier cambio que hagas a la norma siempre implica que yo no sabía, sigue habiendo temas donde las áreas piden requerimientos muy

específicos que limitan la competencia, cierran el mercado o piden requisitos que son absurdos o que pueden sonar absurdos y que luego dicen ah por qué descalificas a fulanito si cumplía con todo pero pues tú pusiste un requisito que no tiene nada que ver con el servicio pero tú lo pusiste y si no cumple pues no cumple, entonces pues sigue habiendo este tema donde tenemos que ser entre todos pues mucho más claros en cuáles son los requisitos verdaderos que necesitamos, qué es lo que realmente hace que el servicio se pueda proveer y que cosas pues no son necesarias solicitar en un concurso.

### **Antecedentes de los procesos de contratación**

Las contrataciones antes del año 2020 conforme a la Normatividad que imperaba en ese momento se realizaban mediante diversos procedimientos que tenían un monto establecido para su asignación, existían las compras de contado, concursos menores, compras directas, concursos mayores, licitaciones abiertas, sondeos de mercado, así como también existían procedimientos específicos para contrataciones de diversos temas, por ejemplo: procedimientos específicos de servicios financieros, procedimientos específicos de despachos de cobranza, procedimientos específicos de servicios jurídicos, procedimientos específicos de medios de difusión, procedimientos específicos de verificadores de obras, entre otros.

Para Martínez (01/02/2023), los anteriores procedimientos de contratación eran:

Básicamente 14 procedimientos específicos para adquirir diversas cosas, procedimientos específicos de finanzas, de despachos de cobranza, procedimientos específicos que tampoco se cumplían que es lo peor, entonces durante 2019 antes del cambio normativo, lo primero que hicimos fue observar lo que decían los procedimientos y solo ese hecho hizo que hubieran más licitaciones y menos adjudicaciones sin cambiar la norma y eso fue simplemente decir pues los procedimientos sí indican una serie de cosas que debes cumplir como área requirente para poder adquirir los bienes y servicios que necesitas, que no se

estaban observando desgraciadamente, lo primero fue aplicar esos procedimientos y después hacer el cambio normativo.

Al respecto Priego (31/01/2023) añadió:

El Instituto tenía un esquema y tiene todavía, por su naturaleza jurídica, un marco normativo pues distinto. Cuando llegamos nosotros o cualquier persona externa, piensa en la administración pública federal y piensa en ley de Adquisiciones, reglamento a la ley, ley de Obras, pero no es así. Llegas aquí y te encuentras con una gran sorpresa que en su momento pues teníamos un marco totalmente diferente que privilegiaba totalmente lo que eran las asignaciones directas disfrazadas.

Había lo que se llamaba licitación abierta , el concurso mayor, concurso menor, compra menor , compra de contado, compra directa, renovación de contratos, convenio modificadorio, procedimientos específicos. Vaya, son una serie de formas, digamos de contratar, pero que la mayoría están enfocadas a privilegiar la asignación directa. Eso es lo que son en mayor medida, con más o menos requisitos, que sí, un monto menor, un monto mayor, que sí puede ser con un oferente, puede ser con dos oferentes.

Al final lo que escondía esto era las ganas pues, de asignar directamente todo con mucha opacidad y en perjuicio, a final de cuentas, de los derechohabientes y del propio Instituto.

En este sentido, Guillén (18/01/2023) argumentó que:

Había procedimientos específicos para contrataciones relacionadas con temas de cobranza administrativa de créditos, cobranza judicial, procedimientos específicos para contratación de despachos y para los temas relacionados con comunicación con la Subdirección General de Comunicación, estaban esos procedimientos específicos también había procedimientos de compras de contado que eran montos menores a 50,000 pesos y había compras menores, concursos mayores y licitaciones, que eran lo que en la Administración Pública se les conoce como licitaciones públicas pero atendiendo a los modos de contratación de los que se

dividían entre compras menores y concurso mayor y la diferencia era el monto de la contratación me parece que uno era hasta 900,000.00 pesos, la licitación era de 3 millones hacia arriba el concurso mayor era hasta 3 millones, el concurso menor era hasta un millón y medio y la compra menor era hasta 920,000.00 pesos.

Siguiendo a Pastrana (17/11/2022), indicó que:

Básicamente los procesos de contratación eran como los que actualmente se tienen, cambiaron un poco en la denominación, lo que antes eran sondeos de mercado ahora son licitaciones abiertas, las asignaciones directas que actualmente son adjudicaciones directas y también tenían unos procedimientos que estaban basados en características específicas de lo que estaban buscando y bueno las compras menores que son las que tienen que ver con aquellas adquisiciones que se llevan a cabo para montos pequeños; yo entré justo con la nueva normativa pero sí tengo conocimiento que esos procesos eran los que se llevaban a cabo.

Sanfilippo (22/11/2022) comentó que:

Los procedimientos de contratación estaban ranqueados por importes cuando eran más de 3 millones de pesos en adelante se podía hacer una licitación, menos de 3 millones hacia abajo se podía hacer un concurso mayor, es decir, se les llamaba a por lo menos 3 proveedores para que pudieran ofrecer los servicios, era un tipo de invitación que se les realizaba, un concurso menor de \$1,500,000.00 pesos hacia abajo que en este caso era igual, únicamente se solicitaba a 3 proveedores que vinieran y se podía realizar la contratación correspondiente igual que la compra menor con un monto menor a \$920,000.00 pesos, en este caso solo se invitaba a 2 proveedores que podían asistir y podían participar en el procedimiento.

Los procesos de adquisición de bienes o servicios consistían en diversas modalidades y dependían del monto que estaba establecido para cada uno de ellos como:

La asignación directa es un procedimiento que se utilizaba por acreditar alguno de los supuestos de excepción previstos en la normatividad, el cual se realiza sin puesta en concurrencia y sin que exista competencia, adjudicándose el contrato a un proveedor que ha sido preseleccionado para tales efectos por ser el proveedor que cumple con las características del bien o servicio a adquirir y cuyo monto excede de \$ 50,000.01 ( cincuenta mil pesos 01/100 M.N.) más el Impuesto al Valor Agregado .

Los supuestos de excepción son:

- No existencia de alternativos o sustitutos técnicamente razonables como ejemplo las licencias de software.
- Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, es decir se trata de contrataciones por ejemplo derivado de una pandemia surgió la necesidad de adquirir cubrebocas y gel desinfectante.
- Circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes , como ejemplo se consideran los nuevos Centros de Servicio Infonavit en diferentes Estados de la República Mexicana, los cuales son arrendados y además requieren de adecuaciones de obra para poder iniciar su operación y de no contratar de forma inmediata dichas adecuaciones ocasiona pérdidas y costos adicionales por el arrendamiento mensual que se paga.
- Cuando se haya declarado desierto un procedimiento de licitación abierta .
- Cuando se hubiere rescindido el contrato adjudicado a través de licitación abierta.
- Servicios de consultoría, asesoría, estudios, investigaciones o servicios profesionales, cuya difusión pudiera afectar o comprometer información de naturaleza confidencial o reservada .
- Servicios relacionados con la emisión de mensajes de televisión, radio, prensa, medios alternos, digitales, electrónicos, y espacios publicitarios .

Otro procedimiento de adquisición es la compra de contado, cuyo monto no excede de \$ 50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) más el Impuesto al Valor Agregado .

Los procesos de adquisición en 2018 podían ser públicos tratándose de licitaciones abiertas o referidos al catálogo de proveedores, tratándose de concursos mayores, concursos menores o compras menores.

La compra menor, es un procedimiento simplificado que sirve para realizar las compras y contrataciones de bienes o servicios , que permite eficientizar las compras sin vulnerar los principios establecidos en la normatividad , cuyo monto de actuación es de hasta \$920,000.00 (novecientos veinte mil pesos 00/100 M.N.) más el Impuesto al Valor Agregado.

El concurso menor es un procedimiento de invitación a cuando menos 3 proveedores registrados ante el Instituto, los cuales son preseleccionados de acuerdo con las características del bien o servicio a adquirir, se lleva a cabo en 2 etapas y el seguimiento del proceso se realiza mediante correo electrónico hasta llegar al fallo que es el documento mediante el cual se da a conocer el nombre del proveedor ganador, el monto para este procedimiento es de hasta \$1,500,000.00 (un millón quinientos mil pesos 00/100 M.N.), más el Impuesto al Valor Agregado.

El concurso mayor es un procedimiento de invitación a cuando menos 3 proveedores registrados ante el Instituto, los cuales son preseleccionados de acuerdo con las características del bien o servicio a adquirir, se lleva a cabo en 2 etapas y el seguimiento del proceso se realiza mediante correo electrónico hasta llegar al fallo, que es el documento mediante el cual se da a conocer el nombre del proveedor ganador, el monto para este procedimiento de actuación es de hasta \$3,000,000.00 (tres millones de pesos 00/100 M.N.) más el Impuesto al Valor Agregado.

La Licitación Abierta como su nombre lo indica es un procedimiento abierto el cual se da a conocer mediante una convocatoria pública a través del portal de licitaciones del Infonavit, la cual contiene la descripción del bien o servicio necesario, así como las fechas y los horarios en los cuales se llevarán a cabo las etapas del proceso hasta llegar al fallo, el monto para este tipo de procedimiento es mayor a

\$3,000,000.01 (tres millones de pesos 01/100 M.N.), más el Impuesto al Valor Agregado. El Sondeo de Mercado Interno era un procedimiento que se realizaba con proveedores no registrados ante el Instituto, en una sola etapa y sin requerimiento de garantía de sostenimiento de oferta, con el objeto de conocer las condiciones que imperaban en el mercado de un determinado bien o servicio y referentes de precios, así como para obtener proveedores convenientes para la contratación de que se trate.

### **Investigación de mercado y su utilidad**

La investigación de mercado es el proceso mediante el cual las áreas obtienen información del estatus de los productos y servicios en un mercado que va a atender las necesidades que se tienen y así determinar si hay oferta de bienes y servicios en la cantidad y calidad que se requieren, así como también se puede identificar si hay bienes o servicios sustitutos o alternativos y verificar la existencia de proveedores a nivel local, nacional o internacional que puedan cumplir con lo que se necesita así como también conocer los precios mínimos y máximos en el mercado para tener una referencia del precio justo al que el Instituto pueda acceder es decir, si es aceptable o no al realizarse un análisis económico de los mismos.

### **Importancia del tránsito del esquema de asignaciones al de licitaciones**

El transitar al esquema de licitaciones radica en generar ahorros ya que las asignaciones directas como su nombre lo señala no permite la concurrencia de mayores oferentes y por tanto coarta la posibilidad de obtener las mejores condiciones del mercado en cuanto a calidad y precio de los bienes o servicios a adquirir.

Martínez (01/02/2023) argumentó que:

La principal importancia de transitar de un esquema de Asignaciones Directas a uno de Licitaciones Abiertas fue un asunto de ahorros, ya que la Licitación lo que hace es revelar el estado del mercado, teóricamente no se sabe el estado del mercado, no se sabe cuántos oferentes hay ni cuales son las mejores condiciones, entonces

se licita para revelar el mercado y así conocer quién ofrece el mejor precio y mayor calidad posible, lo cual se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones Públicas como lo es el Infonavit tienen que garantizar las mejores condiciones para sus compras en beneficio del propio dinero de los trabajadores.

### **Beneficios del cambio normativo implementado**

El aviso del cambio normativo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de noviembre de 2019 y entró en vigor 240 días naturales a partir de que fue publicado en el sitio web e Intranet del Instituto, el cual tiene como objetivo principal establecer las bases para el funcionamiento y cumplimiento de las atribuciones en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes, contratación de servicios y obras y servicios relacionadas con las mismas del Infonavit.

Martínez (01/02/2023), afirma que el mayor beneficio que se ha obtenido con el cambio Normativo suscitado en julio de 2020 fue: “Obtener ahorros cada año, hemos ahorrado cerca de dos mil millones de pesos en presupuesto”.

Al respecto Priego (31/01/2023) señaló que:

Hoy puedo decir que en 2023 cerramos el presupuesto 2022 con el mismo nivel de gasto en términos reales que en el año 2015. Es decir, hemos obtenido las mejores condiciones para el éxito ahí afuera, con un Marco Normativo que fomenta la competencia, la transparencia, la rendición de cuentas de los propios trabajadores del Instituto y de los propios proveedores. Transparencia, transparencia y transparencia, yo quiero hacer mucho énfasis en esta palabra. Ahora, por ejemplo, las bases de los procedimientos se arman, se opinan por un grupo colegiado que es el grupo revisor donde participa el área usuaria, el área de adquisiciones y la propia contraloría, donde se revisan todas las condiciones, donde se busca que no haya limitantes a la participación, que no haya candados, que es lo que generalmente sucedía. Se establecían candados para que otras personas no pudieran entrar y se cerrara la posibilidad de participación de nuevos jugadores.

Hoy por hoy tenemos roles, responsabilidades de los participantes muy definidas en el involucramiento de toda la cadena de mando en los procedimientos. Aquí no es que la persona en menor nivel y jerarquía hizo lo que quiso, se lo entendió o no, ahora están enterados todos y todos somos responsables de lo que sucede.

Lechuga (22/11/2022) lo explicó así:

Transitar de una norma súper laxa a una norma que ha generado mayores controles, también etapas del proceso a cumplir con diferentes áreas que van justamente fiscalizando el cumplimiento de esta parte del proceso, obviamente se ha transitado hacia privilegiar el procedimiento de licitación abierta como procedimiento fundamental para las contrataciones, es decir, como la regla general para las contrataciones y se ha disminuido las adjudicaciones directas, que también ahora pasan por un Comité de Adquisiciones, anteriormente nada más era un tema de que le daba clic el operador de compras y el gerente de Adquisiciones en turno y básicamente con eso las autorizaban, sin que tuviera que haber una justificación del área usuaria, pues estaba muy laxo todo el tema de la asignación directa y ahora tienen que pasar por un comité, el comité va a autorizar o no, éste está compuesto por todos los subdirectores, además, dependiendo del supuesto de excepción que se invoca que nada más son 7, va a autorizar si se acredita o no que esa compra se realice a través de una adjudicación directa, eso garantiza un esquema de control que antes no existía.

Y los 7 supuestos de excepción se retoman de lo que es la normativa federal incluso acá son menos, es más estricto, el primero es el tema de patentes, bienes sustitutos, que no haya en el mercado otro bien o servicio que yo pueda adquirir si no ese, puede ser una licencia, el 2 que no pasa por comité es el caso fortuito o de fuerza mayor, el 3 es una fracción que se dejó en la normativa que se llama costo beneficio que consiste en acreditar que el procedimiento de licitación abierta le saldría más caro en costo al Instituto que hacer ese procedimiento, que en ese momento cortar el procedimiento e ir por una adjudicación directa con determinado proveedor, pero para ello se tiene que hacer un análisis muy puntual del costo beneficio monetario monetizarlo y exponerlo en el comité de la compra, el cuatro es la más sencillo porque es cuando viene de un procedimiento que ya está declarado desierto

básicamente cuando se tiene un procedimiento de licitación y se declara desierto y con esas mismas especificaciones técnicas se puede realizar por adjudicación directa, la 5 es cuando hay un tema que nunca se ha dado yo creo que esta fracción está destinada a morir o modificarse, es cuando hay un proceso de rescisión de contrato, nunca se ha dado porque el procedimiento de rescisión de contrato es un procedimiento lento y además ahí se le tiene que asignar al segundo que queda en la licitación, que ya para esos momentos, no pinta en el panorama, cuando se hace una rescisión es porque ya se ejecutó el contrato y no sale bien, la sexta excepción se refiere a temas referidos a la transparencia, normalmente las usa el área jurídica y el área de cartera y la séptima excepción está muy enfocada a los temas de comunicación social, son para campañas de medios, son 7 excepciones nada más.

Al respecto, Sanfilippo (22/11/2022) recalcó que los mayores beneficios del cambio normativo son:

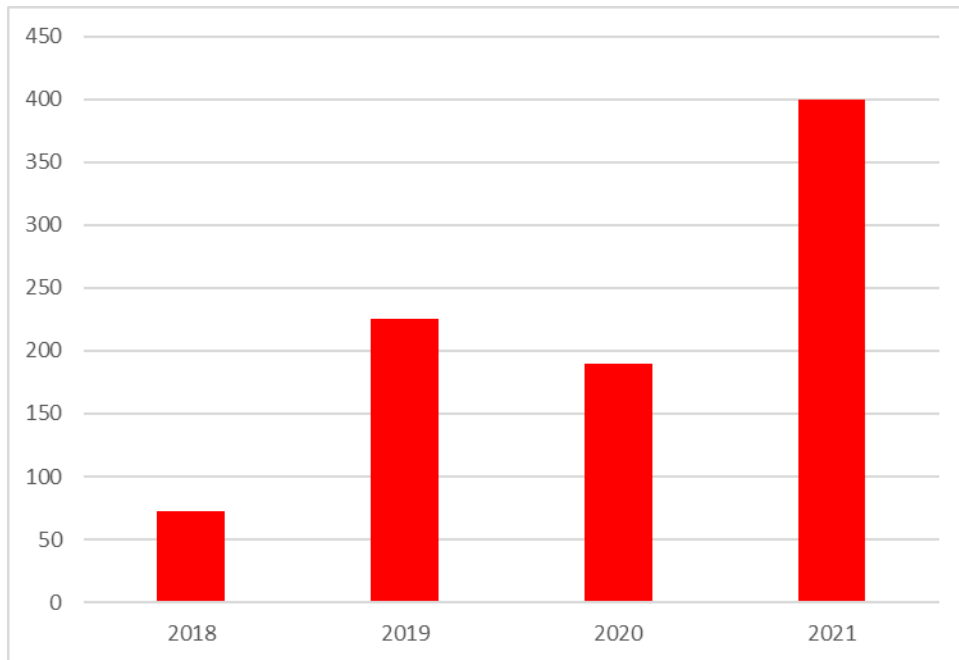
Mayor transparencia, mayor concurrencia de proveedores, que puedan participar sin algún tope restrictivo o normativo, donde se garantiza que cuando sean importes o contrataciones relevantes y se llaman relevantes como lo tipifica la norma de más de 20 millones de pesos, interviene también la Contraloría General en la revisión de las Especificaciones Técnicas, conjuntamente el Área de Adquisiciones y el Área Usuaría a efecto de determinar la eliminación de barreras y que queden unas bases lo más abiertas posibles a los potenciales oferentes para que puedan obtenerlo, esta metodología se basa en diversos parámetros, uno de ellos fue la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) , que hizo unas propuestas de mejora que podrían existir y se determinaron diversas acciones para la realización de todas estas licitaciones y para todos estos beneficios en el cambio normativo, tan es así que ahora ya lo vemos, hay ahorros aproximados de más de 2000 millones de pesos en solamente licitar, es decir, en llevar a cabo licitaciones abiertas, lo cual nos permite obtener los mismos servicios, sin duda bajo precios que anteriormente estaban por arriba, un ejemplo en 2017 había 13,678 millones de pesos en compras en contrataciones y actualmente son 10,000 millones de pesos, es decir , casi 3,700 millones de pesos menos, lo cual ha generado un ahorro tan solo con el

hecho de licitar y se han obtenido beneficios para el Instituto y economías potenciales que ha obtenido y esta metodología sin duda ha sido impulsada por el propio Director General bajo estas mismas recomendaciones de la OCDE, bajo la revisión estricta de la Contraloría General y ha sido un proceso de cambio sin duda que si bien es poco porque apenas lleva de 2020 a la fecha que lleva privilegiándose el proceso de licitación, es poco en comparación con la experiencia de la Administración Pública Federal que lleva años, aquí es poco tiempo pero se han visto resultados y se ha observado la efectividad de poder realizar bien las compras a través de un procedimiento abierto donde pueda concurrir cualquier participante en el mercado.

### **Licitaciones abiertas realizadas en los años 2018, 2019, 2020 y 2021**

Con la llegada de la nueva Administración en el año 2018 se tuvieron 72 licitaciones con fallo favorable, en 2019 aplicando únicamente la norma se dieron aproximadamente 200 fallos favorables de licitaciones y en 2021 se han sumado casi 400 fallos favorables sobre todo los de mayor monto, cuando se habla de licitaciones se debe hablar del monto de los procesos ya que en 2018 se asignaba de manera directa el 84% del presupuesto, en 2019 fue un 61%, en 2020 fue un 65% del presupuesto y cuando entró en vigor la norma sólo fue el 29% del presupuesto lo cual es muy importante al final, ya que la mayoría del presupuesto se ejerce a través de una licitación abierta como se observa en la gráfica 2 :

**Figura 2**  
**Fallos de Licitaciones Abiertas**



Fuente: Elaboración propia con datos de Martínez (2023); Priego (2023) y Sanfilippo (2022).

En la gráfica anterior se puede visualizar cómo en el año 2021 se tuvo un incremento muy significativo por el uso de las Licitaciones Abiertas establecida como regla general en la Normatividad publicada en julio del año 2020 para las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios y que a su vez refleja una mayor transparencia en el ejercicio de los recursos .

### **Argumentos para rechazar o no las hipótesis**

Conforme a la información producto de la entrevista en profundidad realizada a Martínez (01/02/2023) él aseguró que con el cambio normativo implementado en 2020 el procedimiento de Licitación Abierta en el INFONAVIT coadyuva a mejorar la transparencia de la información debido a que se estableció como regla general el uso de la Licitación Abierta para realizar las contrataciones, así como también se le dio mayor difusión al portal Institucional en diversas redes sociales y medios de comunicación lo que ha permitido que haya más transparencia de la información en

la asignación de los contratos debido a que se publicitan todas las licitaciones y permite democratizar un proceso para que cualquier empresa pueda proveer bienes o servicios siempre y cuando cumplan las condiciones que establezca el Instituto y de esta forma asegurar un mejor gasto presupuestal el cual se traduce en ahorros, cada año hemos ahorrado cerca de dos mil millones de pesos en presupuesto.

De igual forma señala que las Licitaciones Abiertas permiten la libre competencia debido a que cualquier oferente puede concurrir en un concurso y revelar las mejores condiciones, por eso es tan importante cuidar los procesos de licitación en los cuales se deben evitar requisitos que solo un proveedor pueda cumplir, es decir se debe garantizar que no haya barreras de entrada a los mercados.

En este sentido, Priego (31/01/2023) añade que el dotar de transparencia y rendición de cuentas, fue uno de los principales objetivos de esta administración ya que nos lleva como institución a tomar conciencia. La política anterior no lo fomentaba, era todo lo contrario ya que nos llevaba a un mundo oscuro, turbio de intereses y esta transformación que se implementó pues nos permite abrir, transparentar, dar la cara, hacernos responsables, es un proceso de apertura al interior y también al exterior donde ahora hay más información para que los externos, los proveedores puedan participar. De igual forma señala que el portal de transparencia contiene toda la información sobre las Licitaciones Abiertas que requiere la autoridad en la materia, la información ahí contenida se revisa periódicamente por el INAI y cabe señalar que en este ejercicio de transparencia no estamos formalmente obligados como tal, como si fuéramos parte de la Administración Pública Federal, pero como Instituto, en algún momento se decidió el apego justamente a estos Lineamientos, a estas Normas de Transparencia, para favorecer justo la “transparencia”. De igual forma afirma que las Licitaciones Abiertas permiten la libre competencia ya que es uno de los mejores mecanismos que hay hoy en día justamente, al poner condiciones transparentes que muchos puedan cumplir con el piso parejo para todos, donde se espera que haya una fijación de precio pues conveniente para el que ofrece el servicio y para el que lo demanda,

generando en este caso ahorros considerables en las mejores condiciones en cuanto a calidad y precio de los productos o servicios al Instituto.

Al respecto Sanfilippo (2022) indica que los mayores beneficios que se han obtenido con el cambio normativo son mayor transparencia, mayor concurrencia de proveedores, que puedan participar sin algún tope restrictivo o normativo, donde se garantiza que cuando sean importes o contrataciones relevantes y se llaman relevantes como lo tipifica la norma de más de 20 millones de pesos, interviene también la Contraloría General en la revisión de las Especificaciones Técnicas, conjuntamente el Área de Adquisiciones y el Área Usuaria a efecto de determinar la eliminación de barreras y que queden unas bases lo más abiertas posibles a los potenciales oferentes.

De la misma forma Granados (2022), Torres (2022), López (2022), Guillén (2022), Pastrana (2022), Fosado (2022), Ramos (2022), López (2022), Ortega (2022), Medina (2022), Lechuga (2022), Basurto (2022), Villafañe (2022), Ríos (2022), mencionan que el proceso de Licitación Abierta que se implementa con el cambio normativo de 2020 trajo consigo:

- El fortalecimiento de la participación abierta de los proveedores, es decir permite la libre competencia, se eliminan barreras en los requisitos de participación.
- Mejores condiciones en las compras para el Instituto y mejores precios.
- Coadyuva a mejorar la transparencia de la información ya que toda la información de los procesos de las Licitaciones se encuentra publicada en el portal del Instituto, desde que se publican las bases hasta que se adjudica el contrato.

Retomando lo anterior se afirma que el cambio normativo suscitado en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en el año 2020 trajo consigo grandes beneficios entre los que destacan principalmente ahorros en comparación con el presupuesto de las adquisiciones y arrendamientos de bienes, contratación de servicios y obras y servicios relacionadas con las mismas al recurrir al uso de las investigaciones de mercado para conocer los precios que operan en

el mercado de un bien o servicio así como también se establece como regla general el proceso de Licitación Abierta y de la misma forma invita a quienes intervienen en este proceso a actuar bajo los principios de integridad, eficiencia, economía, transparencia y máxima publicidad al actuar de manera clara, objetiva, pública e imparcial con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades , flexibilizando la participación en concursos a pesar de no encontrarse en el catálogo de proveedores y obtener con esto la asignación objetiva del contrato al incorporar la declaración en materia de competencia económica, no colusión y de integridad y con esto promover la rendición de cuentas que permita frenar la corrupción.

## CONCLUSIONES

Una vez presentados los resultados obtenidos por esta investigación, se puede llegar a las siguientes conclusiones en relación con el cambio normativo suscitado en el INFONAVIT en el año 2020:

Respecto a la rendición de cuentas, el Consejo de Administración tiene visibilidad sobre las reglas generales en la materia y no sólo sobre los montos, así como también se incluyen principios rectores para todos los procedimientos: integridad, eficiencia, economía, transparencia, entre otros.

Los supuestos de excepción son claros, objetivos, transparentes, delimitados, racionales y son sujetos a la aprobación del Comité de Adquisiciones, así como también le corresponde al Comité autorizar los contratos con vigencia mayor a 12 meses y determinar bienes y servicios a contratar a través de compras consolidadas.

Son responsables de compras los titulares de las unidades administrativas del primer nivel de reporte a la Dirección General y serán los encargados de la solicitud, la formalización, la supervisión y la ejecución de la adquisición o arrendamiento de bienes y contratación de servicios necesarios en su ámbito de competencia. Los directores sectoriales tanto Empresarial como de los Trabajadores, fungirán como Responsables de Compras .

Se implementa el Programa Anual de Adquisiciones y Servicios (PAAS ), el cual es obligatorio presentar el último día del mes de octubre de cada ejercicio vinculante al presupuesto anual solicitado.

Se establece como regla general el uso de la Licitación Abierta para las adquisiciones y contrataciones de servicios, lo cual trae como beneficio mayor eficiencia del presupuesto.

Las áreas usuarias realizan un análisis de necesidades previo a los procedimientos de contratación es decir revisar inventarios, proyección de consumo y planeación.

Se implementó la Investigación de Mercado para identificar las condiciones que imperan en los mercados de bienes y servicios a comprar o arrendar y así conocer los precios que operan actualmente.

Se realizó la simplificación de los procedimientos de contratación, solo se utilizarán 4 procedimientos que son: licitación abierta, invitación restringida a cuando menos 3 personas, adjudicación directa y la compra o servicio menor.

Se establecieron criterios de desempate entre 2 o más proveedores la cual se llama oferta subsecuente.

Se establecen los contratos marco de tal manera que den certidumbre en cuanto a las especificaciones, técnicas, montos y vigencia.

Inclusión de provisiones contra la competencia simulada y la subcontratación.

Se incluye la obligación de estar al corriente con las obligaciones fiscales y de seguridad social .

Se incluyen declaraciones en materia de competencia económica para todos los participantes y así evitar competencia simulada y colusión.

Se promueve la libre competencia al no ser requisito previo formar parte del catálogo de proveedores para participar en concursos.

En cuanto a la planeación y presupuestación el Infonavit planeará y presupuestará sus adquisiciones y servicios mediante la elaboración del programa anual de adquisiciones el cual es vinculante al presupuesto anual, las áreas deben dimensionar adecuadamente sus gastos con base en un presupuesto real.

## Fuentes de información

Altamirano Melina y Raymundo Campos (2020) (Coordinadores). Hacia un Estado de Bienestar para México. Ed. El Colegio de México. Recuperado de <https://bienestar.colmex.mx/>

Álvarez Gayou, Jurgenson (2003). Cómo hacer investigación cualitativa (2003). 1ª ed., Ed. Paidós Mexicana S. A.

Amezcuca, Manuel (2015). Guías rápidas, la entrevista en profundidad en 10 pasos. Grupo de Estudios Documentales, Fundación Index, España

Canales, Cerón M. (2006) Metodologías de la investigación social. Santiago: LOM Ediciones, pp. 163:165.

Cárdenas, J. (2017). "El Estado de Bienestar". En *Del Estado absoluto al Estado neoliberal* (pp. 67-104). Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Recuperado de <http://www.librosoa.unam.mx/xmlui/handle/123456789/1507>

[Canto Chac Manuel \(2012\). "Participación ciudadana en las políticas públicas"](#)  
Biblioteca Básica de Administración Pública Editorial Siglo XXI, [pp.14.](#)

[Canto Chac Manuel \(2008\) "Gobernanza y participación" Política y Cultura núm.24 \(pp.19:26\)](#)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe "Gobierno abierto". (2022, párrafo 2)

<https://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto/acerca-gobierno-abierto>

Comisión Federal de Competencia Económica (2023, párrafo 1)

<https://www.cofece.mx/que-es-una-practica-monopolica-absoluta/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Última reforma publicada DOF 28 de mayo de 2021.

Chetty S. (1996). The case study method for research in small- and médium – sized firms. International small business journal, vol. 5, octubre – diciembre.

Delgado Juan Manuel y Gutiérrez Juan (1994). Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Editorial Síntesis, Madrid, pp. 242.

Diccionario de la Real Academia Española (2022).  
<https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n?m=form>

Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research, Academy of Management Review, 14 (4): 532-550.

Esping-Andersen, G. (2000). Fundamentos sociales de las economías posindustriales. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Fischer Stanley, Rudiger Dornbusch y Richard Schmalensee (1998). Economía, Ed. Mc Graw-Hill, México, D.F., 2a. Ed.

Guerrero Gutiérrez Eduardo (2008). Para entender la transparencia. Primera edición: Nostra Ediciones, México, pp. 22:44.

Guía de recursos para la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de EE. UU. (2022, párrafo 1)

<https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/fcpa-resource-guide>

Gobierno de México, Convención Interamericana Contra la Corrupción (2022, párrafo 1).

[www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-interamericana-contra-la-corrupcion-oea](http://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-interamericana-contra-la-corrupcion-oea)

Gobierno de México, Secretaría de la Función Pública (2022, párrafo 1).

<https://www.gob.mx/sfp>

Informe de Actividades (2018). Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Recuperado de

<https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/portal/infonavit.web/el-instituto/el-infonavit/acerca-de-nosotros/>

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Recuperado de <https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/portal/infonavit.web/el-instituto/el-infonavit/consultaLicitaciones/>

Libertad de Información en el Mundo 2006. Un panorama global sobre las leyes de acceso a la información gubernamental.

Recuperado de

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1707336](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1707336)

Martínez Velásquez Carlos (2021). “El Financiero” entrevista realizada el 29 de julio.

Merlino, Aldo (2009). Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales, 1ª. ed; Ed. Cengage Learning Argentina, pp. 111:113.

Organización de las Naciones Unidas (2022, párrafo 2).

<https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2022, párrafo 1).

<https://www.oecd.org/acerca/>

Oszlak, Oscar (2014). "Gobierno abierto:el rumbo de los conceptos" DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp.37:40.

Pérez Gómez, Ángel I. (2009). Métodos Cuantitativos Aplicados 2, Antología del Centro de Investigación y Docencia del Estado de Chihuahua, México.

Ponce de León Armenta, Rafael (2011). La Administración Pública en México. 1ª. ed, Ed. Porrúa, México.

Portal www.gob.mx, (2017). <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/1-3-1-licitacion-publica>

Portal Infonavit Cuentas Claras Transparencia (2016-2021).

[https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/portal/infonavit.web/transparencia/compras-licitaciones!/ut/p/z1/pZJNT4NAEIZ\\_Sw8cyw5QYfXG1rp8NHZyksJeDBikJBQaSiX66yW0BxtlwTiZy26ed3fmnUEMhYiV8XuexU1eIXHRnSOmvqgUwFguJMfV7QX4mHhANE9RTQ3tekDGAJSA5FBsYNCfVubqfq3IVALEvuvx2r4DHzybggXShsBVzwFu9JRgDD7dOmTpugp-1Eb0xj\\_D-Rp-qH-A2Ia\\_TAQI\\_7\\_wmwKfPjAlxf3g6xHuE5MPYG45psjAHdkCzEsqJKLgurl4mCM8Tq9C2t01o81931vmmOpwcBBGjbVsyqKitS8bU6CPCbZF-dGhTekijqrNIGrX7W0AZFVpfy2bH13lgufTwElwghN-cs-VA-](https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/portal/infonavit.web/transparencia/compras-licitaciones!/ut/p/z1/pZJNT4NAEIZ_Sw8cyw5QYfXG1rp8NHZyksJeDBikJBQaSiX66yW0BxtlwTiZy26ed3fmnUEMhYiV8XuexU1eIXHRnSOmvqgUwFguJMfV7QX4mHhANE9RTQ3tekDGAJSA5FBsYNCfVubqfq3IVALEvuvx2r4DHzybggXShsBVzwFu9JRgDD7dOmTpugp-1Eb0xj_D-Rp-qH-A2Ia_TAQI_7_wmwKfPjAlxf3g6xHuE5MPYG45psjAHdkCzEsqJKLgurl4mCM8Tq9C2t01o81931vmmOpwcBBGjbVsyqKitS8bU6CPCbZF-dGhTekijqrNIGrX7W0AZFVpfy2bH13lgufTwElwghN-cs-VA-)

[t3N\\_NvsCdqMz2w!!/dz/d5/L3dHQSEvUUtRZy9nQSEh/#Z7\\_6G00HC41NG  
B880QGTNBCOO38R7](https://www.sna.org.mx/)

Ramos Torres, Daniel (2004). Licitación Pública en el Marco de la Doctrina de los Contratos Administrativos, su Legislación Vigente, y la Jurisprudencia. 1ª. ed; Ed Escuela Nacional de Administración Pública S. C., México.

Rodríguez, Gil y García (1996). Metodología de la investigación cualitativa, Ediciones Aljibe, pp. 62.

Rojas Soriano, Raúl (2013). Guía para realizar investigaciones sociales, trigésima octava edición, Ed. Plaza y Valdés, México.

Ruiz e Ispizúa (1989). La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de Investigación Cualitativa, Universidad de Deusto, Bilbao, España, pp. 132.

Sánchez Zamora Román (2019). Mejores prácticas de transparencia: Escuela del pensamiento, Primera edición, Rotary Club Rotario Puebla Oriente, México, pp. 24:25.

Sarabia Sánchez, F. J. (1999). Metodología para la investigación en marketing y dirección de empresas, Madrid, Pirámide.

Schedler, Andreas; (1999), Larry Diamond; Marc F. Plattner (eds). The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder y Nueva York, Lynne Rienner Publishers, pp 13:28.

Sistema Nacional Anticorrupción (2022, párrafo 1)

<https://www.sna.org.mx/>

Transparencia Internacional, (2021, párrafo 3)

<https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

Yin, R. K. (1989). Case Study Research: Design and Methods, Applied social research. Methods Series, Newbury Park CA, Sage.

## **Fuentes orales**

María “N” (2022). Gerente de Licitaciones del Infonavit. Entrevista realizada el 22 de noviembre en sus oficinas.

Ricardo “N” (2022). Subgerente de Licitaciones de Delegaciones del Infonavit. Entrevista realizada el 17 de noviembre en sus oficinas.

Velia “N” (2022). Gerente de Adjudicaciones Directas del Infonavit. Entrevista realizada el 17 de noviembre en sus oficinas.

Roberto “N” (2022). Operador de Licitaciones del Infonavit. Entrevista realizada el 26 de octubre en sus oficinas.

Juan “N” (2022). Gerente de Verificación y Control del Entrevista realizada el 22 de noviembre en sus oficinas.

Javier “N” (2022). Operador de Licitaciones del Infonavit. Entrevista realizada el 18 de noviembre en sus oficinas.

Paola “N” (2022). Gerente de Administración de Proveedores del Infonavit. Entrevista realizada el 27 de octubre en sus oficinas.

Carlos “N” (2023). Director General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Entrevista realizada el 1 de febrero en sus oficinas.

José “N” (2022). Encargado A del Infonavit. Entrevista realizada el 22 de noviembre en sus oficinas.

Elvira “N” (2022). Operadora de Licitaciones del Infonavit. Entrevista realizada el 22 de noviembre en sus oficinas.

Gerardo “N” (2022). Gerente de Investigación de Mercados del Infonavit. Entrevista realizada el 17 de noviembre en sus oficinas.

Luis “N” (2023). Subdirector General de Administración y Recursos Humanos del Infonavit. Entrevista realizada el 31 de enero en sus oficinas.

Alejandro “N” (2022). Subgerente de Adjudicaciones Directas del Infonavit. Entrevista realizada el 18 de noviembre en sus oficinas.

Concepción “N” (2022). Operadora de Licitaciones del Infonavit. Entrevista realizada el 23 de noviembre en sus oficinas.

Alfonso “N” (2022). Gerente Sr. de Adquisición de Bienes y Servicios del Infonavit. Entrevista realizada el 22 de noviembre en sus oficinas.

María “N” (2022). Subgerente de Investigación de Mercados del Infonavit. Entrevista realizada el 27 de octubre en sus oficinas.

Esteban “N” (2022). Gerente de Contratos y Pedidos del Infonavit. Entrevista realizada el 22 de noviembre en sus oficinas.

## ANEXO 1

### Cuestionario de entrevista A

1. ¿Cuántos años tienes laborando en esta Institución?
2. ¿Cuáles eran los procedimientos de contratación antes del cambio Normativo suscitado en el año 2020?
3. ¿En qué consistía cada uno de los procesos de adquisición Compra menor, Concurso Mayor, Licitación Abierta?
4. ¿Cuántas Licitaciones Abiertas se realizaron en el año 2018?
5. ¿Cuántas Licitaciones Abiertas se realizaron en el año 2019?
6. ¿Por qué surge la necesidad de una Licitación Abierta?
7. ¿Qué es una Adjudicación Directa?
8. ¿Qué es la Investigación de Mercado?
9. ¿Por qué es importante realizar la Investigación de Mercado y para qué sirve?
10. ¿Cuántas Licitaciones Abiertas se realizaron en el año 2020?
11. ¿Cuántas Licitaciones Abiertas se realizaron en el año 2021?
12. ¿Cuáles son los mayores beneficios que se han obtenido con el cambio Normativo?
13. ¿Considera que el procedimiento de Licitación Abierta que se implementa con el Cambio Normativo de 2020 coadyuva a mejorar la transparencia de la información?
14. ¿Qué es la libre competencia?
15. ¿Considera que las Licitaciones Abiertas permiten la libre competencia y por qué?

16. ¿Cuál es el procedimiento que se sigue para la revisión de la No Colusión entre licitantes?

17. ¿Considera que el Portal de Transparencia contiene la información completa sobre las Licitaciones Abiertas y por qué?

## ANEXO 2

### Cuestionario de entrevista B

1. ¿Me podrías dar tu nombre, tu cargo y cuántos años tienes laborando en esta Institución?
2. ¿Por qué se convirtió en una prioridad de esta administración ordenar los procesos de adquisición?
3. ¿Consideras que era necesario emitir nuevas Políticas y Lineamientos y por qué?
4. ¿Qué retos tuvieron que enfrentar en ese momento y qué retos enfrentan hoy?
5. ¿Cuáles eran los procedimientos de contratación antes del cambio Normativo suscitado en el año 2020?
6. ¿Por qué era importante transitar de un esquema de adjudicaciones como mencionaste a uno de Licitaciones?
7. ¿Cuántas Licitaciones Abiertas se realizaron en el año 2018?
8. ¿Cuántas Licitaciones Abiertas se realizaron del año 2019 al 2021?
9. ¿Por qué es importante realizar la investigación de mercado y para qué sirve?
10. ¿Cuáles consideras que son los mayores beneficios que se han obtenido con el cambio Normativo?
11. ¿Consideras que el procedimiento de Licitación Abierta que se implementa con el Cambio Normativo en 2020 coadyuva a mejorar la transparencia de la información?
12. ¿Consideras que las Licitaciones Abiertas permiten la libre competencia y por qué?
13. ¿Cuál es el procedimiento que se sigue para la revisión de la No Colusión entre licitantes?

14. ¿Consideras que el Portal de Transparencia contiene la información completa sobre las Licitaciones Abiertas y por qué?

15. Desde tu perspectiva y experiencia, comparados con otras Instituciones, ¿qué tan cerca nos encontramos de las mejores prácticas en el tema de Licitaciones?

16. ¿Qué nos faltaría por implementar para ser de las Instituciones con las mejores prácticas?