

126
21.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL PROCESO DE LAS ADQUISICIONES
GUBERNAMENTALES EN EL CONTEXTO
DE UNA ECONOMÍA ABIERTA

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
ALONSO VERAZA LOPEZ



MEXICO, DISTRITO FEDERAL

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mi madre, el reflejo de una vida plena de
cariño, trabajo e incansable lucha, hizo posible
llegar hasta este momento.*

*A Nora, por el amor y comprensión, compañera
en todo momento.*

*A mi hijo Adrián, tu ternura y nueva vida
siempre será motivación para nuevos logros.*

*A mi hermano Rodrigo, el mejor amigo que
podría haber encontrado, por su compañía y
apoyo.*

A la memoria de mi padre y ... por mi madre.

Al Ing. Alonso Bretón Figueroa, la oportunidad de absorber un poco de su vasta experiencia, fomentaron el interés para la elaboración de este trabajo.

*A mi maestra, la Lic. Rina Aguilera Hintelholher,
agradezco profundamente el empeño, interés y
acertada dirección al asesorar este trabajo.*

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

INDICE

INDICE

PAG.

PROEMIO	1
I.- LAS ADQUISICIONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	4
La Administración de las Adquisiciones (1917-1946).....	4
Desarrollo Industrial y Gobierno Civil (1946-1958).....	11
Crecimiento Administrativo del Estado (1958-1976).....	13
José López Portillo. La Reforma Administrativa (1976-1982).....	16
Miguel de la Madrid. Modernización Administrativa (1982-1988).....	18
II.- LA REGULACION Y EL PROCESO DE ADQUISICIONES	21
Regulación de las Compras del Gobierno Federal.....	21
El Proceso de las Adquisiciones.....	23
planeación.....	24
programación.....	25
El Trámite de las Compras.....	25
III.- APERTURA ECONOMICA Y COMPRAS GUBERNAMENTALES	29
La Modernización de México. Estrategia Salinista.....	30
Las Compras Gubernamentales en el Marco de una Economía Abierta.....	35
El Tratado de Libre Comercio de America del Norte y su Importancia en las Compras Gubernamentales.....	39
Las Compras del Gobierno Federal en México.....	42
La Normatividad de Compras en Estados Unidos y Canadá.....	44
Expectativas de las Compras Gubernamentales para el TLC. México.....	46
CONCLUSION	48
POST^o SCRIPTUM	52
BIBLIOGRAFIA	54

PROEMIO

PROEMIO.

Las compras gubernamentales en México, como en cualquier otro país del mundo, representa un motor muy importante para el desarrollo de cualquier economía ya que como puede suponerse el gobierno es el principal comprador de bienes y servicios. La derrama de recursos que genera activa muchas esferas de la economía.

En nuestro país, el gobierno federal es el principal comprador del sector gubernamental y los recursos destinados a este rubro, exigen que los encargados de las adquisiciones, sean personas capacitadas, que aseguren al Estado las mejores condiciones en el uso de recursos públicos, así como el apego a las normas y procesos establecidos en su desarrollo.

Actualmente, en donde asistimos a un proceso de cambios acelerados en el mundo entero y que la tendencia se dirige hacia la globalización económica, la racionalidad administrativa exige tener mayores niveles de eficiencia y características como honradez, calidad y oportunidad, son indispensables para el óptimo desarrollo de la economía nacional. Esta tendencia hacia la globalización, se ha representado en México a través de un proceso de cambio económico, identificado en una parte a través de la apertura comercial, en donde se busca, para insertarse competitivamente en el nuevo concierto internacional, establecer acuerdos comerciales con otros países.

El más importante de estos acuerdos, es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en donde tomarían parte Estados Unidos, Canadá y México, con miras a conformar un bloque comercial que pueda competir con los ya formados en otras partes del mundo. Uno de los temas que forman parte del Tratado es precisamente el relativo a compras gubernamentales.

En este ensayo, se presentarán algunas características del proceso de las Adquisiciones de la Administración Pública Federal en México y su inclusión en el Tratado de Libre Comercio.

Para tales efectos, en la primera parte se hace necesaria una revisión cronológica de cómo se han desarrollado las adquisiciones Federales en México a partir de la elaboración de la Constitución de 1917, a través de las diversas instituciones que en cada etapa han intervenido en la administración de las compras gubernamentales, con lo que se identificará su desarrollo a la fecha.

En un segundo momento, se tocarán brevemente los aspectos normativos para el proceso de compras como actualmente se llevan acabo, así como algunos aspectos que se tienen que aplicar en el propio desarrollo de las adquisiciones, tales como el proceso administrativo, los pasos que se tienen que observar en el proceso de Licitación Pública y los casos de excepción contemplados en la Ley de Adquisiciones.

Por último, se presentan algunos aspectos generales de la política económica de México en los últimos años, vinculándolos al proceso de apertura económica, la entrada de México al GATT y la conformación del Tratado de Libre Comercio para América del Norte en la parte correspondiente a compras gubernamentales.

Para tal efecto, se establecerán las características y los niveles generales de compras en cada uno de los tres países que integrarán el TLC, con la intención de identificar la situación que se podrá presentar para el caso mexicano en lo concerniente a las adquisiciones gubernamentales como parte del Tratado.

I

LAS ADQUISICIONES EN LA ADMINISTRACION

PUBLICA FEDERAL

I.- LAS ADQUISICIONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La organización y el funcionamiento de la administración pública en cada período, así como los resultados obtenidos en función del desarrollo de las instituciones públicas, se puede observar a la luz del gasto público federal, en donde por su magnitud, las adquisiciones¹ resaltan su importancia ya que una gran parte de los recursos que gasta el gobierno están destinados a este rubro².

En tal sentido, la regulación que se dio en cada etapa responde a las propias políticas establecidas a través de diversas instituciones y caracterizadas por un manejo específico en el proceso y regulación de quienes ejercen y controlan las compras.

La Administración de las Adquisiciones (1917-1946)

Como producto de la ideología liberal y positivista del porfiriato, muchos recursos naturales inherentes al control del Estado fueron enajenados al extranjero, tendencia que se revirtió cuando el constituyente de 1917, manifestó su preocupación por la expropiación de diversos bienes y servicios en beneficio de la nación.

Así, gran cantidad de los bienes en manos de extranjeros fueron concentrados por el Estado, con lo que se empezó a presentar un

¹ Debemos entender como adquisición la traslación del dominio de cualquier mercancía, materia prima o bien mueble, de acuerdo a los medios o formas establecidos para ese efecto, en la que el comprador es una dependencia o entidad del sector público; Ignacio Pichardo, *Introducción a la Administración Pública*, T.II, México, INAP, 1983, Pag. 202-203.

² El gobierno Federal en Gasto corriente, correspondiente a los rubros de Adquisiciones de Bienes y Servicios Generales, ejerció entre 1982 y 1990 la cantidad de 12.48 billones de pesos, sin considerar lo correspondiente a gastos de inversión del capítulo 5000 de acuerdo al clasificador por objeto del gasto del Gobierno Federal (bienes muebles e inmuebles) y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS). *El Ingreso y Gasto Público en México*, INEGI, 1991, Pp. 81-93.

sustancial incremento en su actividad a través de entidades descentralizadas.

La función pública comenzó a manifestarse de distinta manera, creando para sus actividades diversas instituciones que le permitieron facilitar su acción. En este marco se promulga la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, creando entre otras instituciones el Departamento de Aprovisionamientos Generales, dependencia encargada de concentrar, almacenar y distribuir todos los bienes que requería el Poder Ejecutivo para su desarrollo.

Sin embargo, el propio Congreso Constituyente de 1917 no contempla dentro del articulado del proyecto de Constitución, la forma y responsabilidad de llevar a cabo las compras gubernamentales.

A pesar de esto, existe preocupación por controlar y supervisar la actividad administrativa, ya que dentro de la propia Ley de Secretarías y Departamentos de Estado expedida por Carranza se estipula la creación del Departamento de Contraloría el cual "tiene como finalidad supervisar las compras del Departamento de Aprovisionamientos Generales y dictar normas en materia de reforma administrativa, procurando la mayor economía y eficiencia en los gastos y servicios"³.

También durante el período del presidente Carranza se realiza el primer intento por programar y planear las adquisiciones, al emitirse la Ley Orgánica del Departamento de Aprovisionamientos Generales en enero de 1918.

³ Gerardo Farro y Sergio Huacuja, *la Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal*, México, 1989, Pág. 30.

Ya como presidente Alvaro Obregón, se registra una intensa actividad estatal, avanzando considerablemente en muchas ramas del quehacer público.

Para el caso que nos ocupa, el principal aporte del gobierno Obregonista es a través de un instructivo publicado en el Diario Oficial del 18 de diciembre de 1923, en donde se establece la creación de un sistema para inventarios de bienes muebles e inmuebles. La finalidad de dicho instructivo es la de verificar los bienes y controlar los movimientos y existencias del gobierno federal.

El proceso para ordenar, programar y racionalizar la actividad gubernamental continúa avanzando durante el periodo del Presidente Calles, aparejado a la creación de instituciones que reforzaron la centralización del Estado; en este lapso es cuando se crean el Departamento del Distrito Federal, las Procuradurías de Justicia, el Banco de México y se reforma la Secretaría de Hacienda.

En el rubro de adquisiciones se suprime el Departamento de Aprovisionamientos Generales y se reservaron las atribuciones para las compras a cada una de las Secretarías y Departamentos Administrativos⁴.

Para el control de los recursos públicos, se afianzó la función del Departamento de Contraloría de la Federación, permitiéndosele "(...)fiscalizar el ejercicio de recursos gubernamentales, intervenir en su manejo y ministrar fondos"⁵.

⁴ Por las dificultades que en la práctica se originaron, y para descentralizar el sistema de adquisiciones del Estado, se decretó la supresión del Departamento de aprovisionamientos Generales (D.O. 22/1/25)...
ib., Pag. 31.

⁵ *Ibid.*, Pag. 31.

Por otra parte, a principios de 1926 se publicó la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, en la que entre sus deberes estaba la obligación de intervenir sin perjuicio de las facultades del Departamento de Contraloría, en la administración de los fondos, valores o bienes.

Para efectos presupuestales, en el último año del período callista se publica la Ley Orgánica del Departamento de Presupuesto de la Federación, en donde se clasificó la previsión de egresos por ramos; obviamente una parte de ese presupuesto era el destinado a las adquisiciones y se preparaba en base a cuadros estimativos de consumo de las Secretarías y Departamentos Administrativos.

Al período comprendido entre 1928-1934, se le conoce como "maximato", caracterizado por el control gubernamental de Plutarco Elías Calles en tres períodos presidenciales que corresponden a Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez.

Durante la primera etapa del "maximato", los aspectos más relevantes instrumentados por Portes Gil fueron la Autonomía Universitaria y la transformación del Departamento del Distrito Federal como dependencia del Ejecutivo Federal. No existe ningún cambio en materia de adquisiciones durante este período.

Con Pascual Ortiz Rubio al frente del Ejecutivo no se modificó la estructura administrativa, pero se promulga la Ley de Planeación General y para procurar su aplicación se crea la Comisión Nacional de Planeación; se elabora un proyecto por convertir a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en dependencia administrativa, ligada exclusivamente con problemas económicos mediante la creación de un Departamento de Trabajo, que cuajó hasta el siguiente período de gobierno.

El apoyo dado al desarrollo agrícola procurado por Ortiz Rubio en su ejercicio, sentó las bases para que Abelardo Rodríguez iniciara el proceso de industrialización del país además del énfasis presentado en la administración de la vida social. El Estado vive modificaciones con los cambios a la Ley de Secretarías de Estado al crearse la Secretaría de Economía Nacional y desaparecer el Departamento de Contraloría.

El sexenio de Lázaro Cárdenas marca el punto más avanzado de los gobiernos posteriores a la revolución, en donde se consolidó la formación de grandes instituciones administrativas y marca también el punto más acabado del poder presidencial.

Período caracterizado por el apoyo social, el Cardenismo centraliza ampliamente la actividad estatal. Esto se observa desde su discurso de toma de posesión, como lo cita Omar Guerrero en su libro *El Estado y la Administración Pública en México* en donde mencionó que "sólo el Estado tiene un interés general y por eso él sólo tiene una visión de conjunto, la intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo".

Durante el período se expidieron dos Leyes de Secretarías de Estado, en donde se precisó "la competencia de algunas dependencias de la Secretaría de Hacienda que en lo sucesivo intervendrían en el manejo de bienes muebles (D.O. 26/VIII/35), atendiendo a su dirección, administración, vigilancia, guarda, uso y destino, así como su injerencia en contratos de adquisición y a la destrucción de bienes muebles"⁶.

Se publica otra Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, para vigilar el ejercicio administrativo y el adecuado gasto de recursos federales; se crea la Ley del Servicio de

⁶ *Ibidem.*, Pag. 31.

Inspección Fiscal en abril de 1936 y su Reglamento en septiembre del mismo año.

Asimismo, se sentaron las bases en este sexenio para promover la industrialización del País, a través de la creación de la banca de desarrollo, con la intención inicial de apoyar a las empresas cooperativas, formadas y administradas por los obreros.

En 1940 Avila Camacho toma posesión como presidente de la República. La Segunda Guerra Mundial obliga al gobierno a orientar las decisiones políticas para fortalecer la unidad interna; se da prioridad para fortalecer el capitalismo industrial y se opta por el modelo de sustitución de importaciones como respuesta a los problemas originados por la guerra. En ese momento, "la agricultura desempeñó un papel estabilizador en la nueva era de la construcción y expansión económica".⁷

"Se buscó fortalecer las relaciones del Estado con las empresas, creándose para esto la Ley de Cámara de Comercio e Industria, con lo que aparecen las diversas cámaras comerciales e industriales, obligándoseles a tener presencia pública"⁸.

En aspectos de economía y planeación, se crean varias coordinaciones avocadas a consolidar lo relativo al desarrollo industrial y al plan económico del gobierno; se crea Nacional Financiera, que rápidamente se convirtió en el organismo fundamental avocado al otorgamiento de créditos industriales.

Para regular las inversiones del capital extranjero, se publica un decreto en donde se busca orientar su participación hacia las industrias básicas; en estas empresas se estableció una participación estatal mínima del 51%.

⁷ María del Carmen, Pardo, *La Modernización Administrativa en México*, Pag. 44.

⁸ *Ib.*, Pag. 45.

La industrialización del país iba aparejada del alza en los costos de la vida por lo que el Estado estableció diversas medidas tendientes a revertir estas repercusiones, entre las que está la orientación adecuada del gasto público; en materia de compras gubernamentales se restringe la adquisición de maquinaria, las cuales se pueden llevar a cabo únicamente en casos de emergencia.

Para cumplir con estos objetivos, "se publicó un acuerdo en el que se estableció una Comisión Intersecretarial de Carácter Permanente (D.O. 7/IX/43), que velaría por que se logran las mayores economías en el abasto gubernamental".⁹

Después de todos los intentos generados para controlar las compras gubernamentales durante éste y los períodos anteriores, es hasta 1944 cuando se publica un decreto que reglamentó las adquisiciones para las dependencias del Ejecutivo Federal, creando una Comisión Coordinadora de Compras, que se avocó a los siguientes asuntos: "hacer estimaciones y previsiones de consumo; planear la centralización del abasto; buscando llevar a cabo operaciones en forma consolidada, dirigiéndolas y controlándolas; fijar Políticas y procedimientos; establecer condiciones-tipo para adquirir; crear catálogos sobre normas de calidad y precio; llevar el conteo, almacén y laboratorio central; y, elaborar un directorio de proveedores"(sic.)¹⁰, las dependencias del Ejecutivo se ajustaron a estas medidas, planeando y realizando internamente sus adquisiciones.

Para su vigilancia, un mes después en el Diario Oficial del 30 de marzo de 1944, se publica un Instructivo para Actos de Inspección Fiscal en las compras de las dependencias del Ejecutivo Federal.

⁹ Gerardo Farro y Sergio Hacuja. *Op. Cit.*, Pag. 32.

¹⁰ *Ib.*, Pag. 32

Por otra parte, también en 1944 entró en vigor la Ley General de Bienes Nacionales, en donde se clasificaron los bienes gubernamentales y se facultó a la Secretaría de Hacienda para su administración, con la obligación de establecer un registro de los bienes de propiedad federal, con facultades para la adquisición y enajenación de bienes muebles.

Desarrollo Industrial y Gobierno Civil (1946-1958)

El primer gobierno civil después de la Revolución, se da con la llegada a la presidencia, de Miguel Alemán. En este período "el desarrollo agropecuario se convirtió en uno de los soportes del crecimiento industrial, pero la economía campesina perdió terreno frente al desarrollo de la agricultura de exportación"¹¹.

Un aspecto de suma importancia durante el período Alemanista es la Reforma que sufre la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo en Cuestiones Económicas, dando paso a la conformación del gabinete económico en donde el poder ejecutivo interviene como promotor y regulador de la economía.

En materia de inversión extranjera, Miguel Alemán abre las puertas al considerar que "(...)estaba regulada por disposiciones de orden general: la Constitución y la legislación mercantil, fiscal y del trabajo. Subrayó que no había en México ninguna otra limitación o condición para que los extranjeros invirtieran en el país"¹².

A principios de ese sexenio, el 13 de diciembre de 1946, se publica una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creándose la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección

¹¹ Maria del Carmen Pardo. *Op. Cit.*, Pag. 56

¹² *Ibid.*, Pag. 60

Administrativa, dependencia única legitimada para intervenir en las adquisiciones. Al año siguiente se dio a conocer el Reglamento del Control de Adquisiciones Destinados a los Servicios del Gobierno Federal.

Para planear las compras se dispone que las dependencias del gobierno federal debían presentar su programa anual de compras ante la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, aspecto que resulta por demás relevante por representar un avance en el intento de planear las adquisiciones.

Para cubrir las lagunas de abasto, por bienes que no pudieran ser atendidas por los productos nacionales, "se instauró la Comisión de Importaciones y Exportaciones (D.O. 11/III/50) para que propusiera los artículos que fueran susceptibles de importación."¹³

La estructura centralista heredada por Miguel Alemán, no se modifica por su sucesor Adolfo Ruíz Cortínez, pero sí se incrementa el sector paraestatal, tendiente a consolidar el capitalismo y a conservar los niveles de vida de las clases populares.

Nuevamente se reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creándose la Secretaría de Patrimonio Nacional, el 1º de enero de 1959, en sustitución de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, por lo que todas las actividades que le habían sido encomendadas, son absorbidas por aquella de reciente creación, siendo su responsabilidad las adquisiciones y la administración de bienes. Para descentralizar estas funciones se publica un decreto que "dispuso que las dependencias del gobierno federal formularan pedidos bajo su propia responsabilidad"¹⁴.

¹³ Gerardo Farro y Sergio Hacuja, *Op. Cit.*, Pag. 33.

¹⁴ María del Carmen Pardo, *Op. Cit.*, Pag. 61.

Las dependencias continúan ajustándose, aunque por otra parte se rigidizan las Normas Burocráticas. Ruíz Cortínez procura instalar un gobierno austero, "Para conseguir una nueva imagen, en su primer mensaje a la nación el presidente dijo: 'la colectividad en general debe coadyuvar lealmente para que los funcionarios y los empleados públicos procedan con la más absoluta honradez, y así lograr la moral administrativa y pública en México'(...), como sucede actualmente, se propuso que los funcionarios públicos declararan el monto de sus bienes al iniciar funciones"¹⁵

A manera de conclusión, se puede establecer que el período comprendido entre 1940 y 1958, marca el desarrollo del capitalismo industrial en nuestro país.

Se consolidan las instituciones públicas fortaleciendo el centralismo, apoyándose en el desarrollo de instituciones paraestatales; progresa y se desarrolla el proceso de compras, a través de mecanismos e instituciones encargadas de su operación y vigilancia.

Crecimiento Administrativo del Estado (1958-1976)

La tendencia que se venía presentando en la conformación y crecimiento del sector paraestatal, debido a la participación del Estado en más terrenos sociales, se incrementa considerablemente, acrecentando al mismo tiempo la inversión y el gasto público. Como lo menciona Omar Guerrero en su libro *El Estado y la Administración Pública en México*, durante la época del presidente López Mateos, el Estado se reencontró con los principios revolucionarios, porque en buena medida, se gobernó a la "Izquierda de la Constitución".

¹⁵ *Ibid.*, Pag. 78.

"La Política del Gasto Público entró en franca contradicción con la del Financiamiento",¹⁶ encontrando el Estado salida a sus necesidades a través de recursos crediticios internos y se amplía la solicitud de créditos externos.

A fines de este periodo, se expide otro Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde se "determinó que las adquisiciones estuvieran incluidas en programas de distribución de gastos y que se señalaran los casos en los que era necesario la celebración de Contratos"¹⁷.

Durante el periodo siguiente, 1964-1970, Díaz Ordaz no realiza grandes cambios en la estructura de la administración pública federal; sin embargo, en materia de adquisiciones resalta la promulgación de la primera Ley de Inspección de Adquisiciones, del 30 de diciembre de 1965, cuya principal función es regular las compras que afectaran el Presupuesto Federal de Egresos, responsabilidad que recayó en la Secretaría de Patrimonio Nacional contemplando básicamente los siguientes aspectos: padrón de proveedores; elaboración de las listas de precios máximos; el control de contratos; y, la verificación de mercancías en cuanto a calidad y especificaciones técnicas.

"Para dar intervención a la Secretaría del Patrimonio Nacional en la venta, donación, gravamen o afectación de bienes inmuebles de propiedad federal, así como en la contratación de los actos que tuvieran incidencia en la materia, se hizo necesaria la elaboración de una nueva Ley General de Bienes Nacionales(D.O. 30/1/69)"¹⁸.

Otro aspecto relevante, anterior a esto, es la publicación en el año de 1966 de una Ley para el Control de Organismos

¹⁶ Gerardo Farro, Sergio Hucaja, *Op. Cit.*, Pag. 33.

¹⁷ *Ibid.*, Pag. 33.

¹⁸ *Ibidem.*, Pag. 34.

Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. En este ordenamiento se precisa cuáles eran las instituciones que forman parte del sector paraestatal, para que se sometieran al control y vigilancia de la Secretaría de Patrimonio Nacional y a la de Hacienda y Crédito Público. A esta relación se le denominó "el triángulo de la eficiencia", preparándose así el programa de desarrollo económico y social de México 1966-1970.

Adicionalmente, el presidente Díaz Ordaz, consideró que la administración se había configurado para ajustar las estructuras, a fin de afrontar los requerimientos de la época, con lo que se estableció como imprescindible establecer "reformas correlativas en la organización y funcionamiento de la Administración Pública"¹⁹, con esto se buscó hacer una profunda reforma administrativa.

De 1970-1976, con Luis Echeverría al frente del Ejecutivo, los Departamentos de Asuntos Agrarios y Turismo, se convierten en las Secretarías de la Reforma Agraria y de Turismo, respectivamente. Como organismo dependiente de la Secretaría de la Presidencia, se crea en 1971 la Dirección de Asuntos Administrativos y también como reforma dentro de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, muy importante es la aplicación obligatoria de la técnica del presupuesto por programas.

Durante este período, en la búsqueda por reanimar la economía y orientarla hacia el apoyo de los grupos desprotegidos de la sociedad, el número de empresas paraestatales, además de comisiones, fondos y fideicomisos, crece considerablemente.

En materia de Adquisiciones, el 6 de mayo de 1972 se publica la segunda Ley de Inspección de Adquisiciones, con la intención de consolidar y programar las compras, restringir las importaciones,

¹⁹María del Carmen Pardo, *Op. Cit.*, Pag. 94.

revisar los sistemas de compra y de almacenes, modificar y normalizar el abasto de artículos recurrentes.

Con la ley, se observa la necesidad de programar las compras y se crean, por primera vez, los comités de compras en cada una de las dependencias, con la función de aplicar las normas que para tales efectos dictara la Secretaría del Patrimonio Nacional, así como la definición de necesidades y los mecanismos a utilizar para el proceso de abasto, tales como compras al exterior, contratos de asesoría, etc.

En marzo de 1974 se integra un Grupo Intersecretarial de Recursos Materiales "con el objeto de proponer medidas que mejoraran sustancialmente el sistema de administración de bienes de la federación"(...) ²⁰. La creación de este órgano se dio como respuesta a las lagunas que todavía se presentaban en la legislación.

Sin embargo, existen muchos problemas para el ágil manejo de las compras, que iban desde la falta de almacenes suficientes para la guarda y custodia de los bienes, hasta los obstáculos burocráticos en el pago a proveedores, además de la carga de restricciones para las importaciones.

José López Portillo, La Reforma Administrativa (1976-1982).

Al inicio de su período el presidente López Portillo envía una iniciativa de Ley a la Cámara de Diputados, con la que se abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicándose en su lugar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976, dando origen a la Secretaría de Programación y Presupuesto; en sustitución de la Secretaría de la

²⁰ Gerardo Farro, Sergio Hucaja, *Op. Cit.*, Pag. 34.

Presidencia, absorbiendo sus funciones, entre las que estaba la de encargarse de normar e intervenir en todas las actividades concernientes a las compras gubernamentales.

A pesar de que empezaba a funcionar adecuadamente, el 8 de diciembre de 1978 se publica en el Diario Oficial una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que aquellas facultades otorgadas a la Secretaría de Programación y presupuesto en materia de adquisiciones, le fueron conferidas a la Secretaría de Comercio.

En diciembre de 1979, se aprobó la nueva Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, en sustitución de la anterior de Inspección de Adquisiciones. La importancia de esta Ley radicó en su aplicación exclusiva al Poder Ejecutivo, excluyendo al Legislativo y Judicial para su observancia; así como los inmuebles, los cuales quedaron bajo la tutela de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Aunque esta ley no tuvo mucho éxito debido a su deficiente conformación, existen aspectos resaltables tales como las condicionantes para la adjudicación de pedidos, que se observaron posteriormente en las modificaciones Constitucionales de 1982.

La falta de un reglamento de la ley propició la publicación de diversos ordenamientos administrativos que en ocasiones, sobrepasaron a la propia Ley, lo que motiva pensar su inadecuada elaboración, dando paso a lo que en su momento se conoció como "normatitís".

En aspectos más generales, la administración pública durante el período López Portillista se caracterizó por la búsqueda de la racionalidad administrativa, tratándose de disminuir este organismo que había crecido desmesuradamente durante el período

gubernamental del presidente Echevarría, al grado que en su momento se le concibió como "obeso".

A pesar de que no se disolvieron entidades paraestatales en el período, se observó una oposición para nuevas creaciones. La administración pública en el sexenio de López Portillo, constituyó el período de cambio que ha movido hacia una reforma del Estado caracterizada por la tendencia al decremento de organismos del Estado.

Miguel de la Madrid. Modernización Administrativa (1982-1988).

Heredada del período anterior, la crisis económica obvió el camino a seguir por Miguel de la Madrid, al continuar con la política del sector paraestatal, en la búsqueda para racionalizar y disminuir el gasto público.

En 1982, a pocos días de haber tomado posesión como Presidente de la República Miguel de la Madrid, elabora una iniciativa de reformas a la Constitución Política, con lo que se establecería el derecho y el deber del Estado para intervenir en el desarrollo económico de la nación, instituyendo con esa medida su rectoría a fin de reordenar y fortalecer la economía.

Esta iniciativa contemplaba reformas y adiciones entre otros, a los artículos 25, 26, 27 y 28, impulsando sobre estas bases el desarrollo nacional. De las medidas adoptadas, sin duda las de mayor importancia son las referidas a la rectoría del Estado y a la Planeación, expresadas en las reformas de los artículos 25 y 26, dando como resultado la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, 1984-1988.

Durante el sexenio, no fueron creadas entidades descentralizadas, a excepción de aquéllas que se consideraron "prioritarias" como el Fondo Nacional para la Vivienda y el Programa de Reconstrucción Nonoalco-Tlatelolco, comisiones generadas a raíz de los sismos de 1985. En el sector central se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el 29 de diciembre de 1982.

En cuanto a adquisiciones se refiere, en este período gubernamental, el 28 de diciembre de 1982, otra modificación constitucional es la que se da al artículo 134, incluyendo en el articulado de la Constitución Política, la regulación correspondiente a compras gubernamentales.

Por su importancia, a continuación se anota el contenido de el artículo 134 reformado:

"Los recursos económicos de que se disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administraran con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatorias públicas para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes

establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

"El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del artículo cuarto de esta constitución"²¹.

Por su parte, el Artículo IV de la Constitución, también enmendado en esa fecha, se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, dando paso a la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas un día después de las constitucionales se devolvió a la Secretaría de Programación y Presupuesto todas las facultades en materia de adquisiciones, que desde 1978 correspondían a la Secretaría de Comercio; para la aplicación administrativa de las compras, el 8 de febrero de 1985, apareció la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, en sustitución de aquella promulgada en el periodo López Portillista, sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administración Pública Federal; y en tanto no fue publicado el reglamento de esta nueva ley en 1990, fue necesario generar diversos ordenamientos Administrativos a fin de regular la operación de las compras gubernamentales, aspectos que serán comentados con mayor amplitud posteriormente.

²¹ Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1982.

II

LA REGULACION Y EL PROCESO

DE ADQUISICIONES

II.- LA REGULACION Y EL PROCESO DE ADQUISICIONES

Con el sustento constitucional que regula el ejercicio del gasto a través de las compras gubernamentales y la publicación de la propia Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles y su Reglamento, quedó conformado el marco regulatorio del proceso.

Sin embargo, por sí sólo no cubre el marco general que abarca el abasto gubernamental, tomando parte muchas otras disposiciones legales de orden secundario para cumplir en su totalidad con el precepto constitucional, para asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y demás condiciones pertinentes.

Así, el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, retoma del artículo 134 Constitucional, la obligación para que las "Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios se adjudicarán o llevarán a cabo a través de Licitaciones Públicas..."²²

Regulación de las Compras del Gobierno Federal

Para el periodo actual, se publica el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994²³, en donde se observa entre otros aspectos para procurar el crecimiento del país, la Política del Gasto Público, estableciéndose dos vertientes: la determinación de su nivel y su asignación entre diferentes sectores y programas: Para cumplir con esta Política se hace indispensable que los recursos con que cuente el sector público, y en especial la Administración Pública Federal

²² *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Ed. Porrúa, 28ª ed, Méx, 1993.

²³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994*, 1989.

no sean derrochados, estableciendo una selectividad estricta para eficientar el gasto público ²⁴.

Otra política establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, es la adecuación del marco regulatorio de la actividad económica; sin embargo, se orienta en lo general hacia aspectos macroeconómicos y no contempla la excesiva regulación existente en la administración pública, por lo que contrario al interés por hacer más expeditas, claras y eficientes las adquisiciones gubernamentales, se genera una excesiva carga regulatoria que deberá ajustarse a fin de agilizar su operación.

En tal sentido, la normatividad que confluye en diversas etapas del proceso de Adquisiciones, además de la ya comentada es:

- La Ley de Planeación
- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- La Ley General de Bienes Nacionales
- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- La Ley de Amparo
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- La Ley Federal de Entidades Paraestatales
- La Ley General de Sociedades Mercantiles
- La Ley Federal de Instituciones de Fianzas
- La Ley de Obras Públicas
- El Código Federal de Procedimientos Civiles

²⁴/b. Pp. 60-62

- El Código Penal del Distrito Federal
- El Código Civil para el Distrito Federal
- EL Código de Comercio
- EL Código Fiscal de la Federación
- El Presupuesto de Egresos de la Federación

Por otra parte, con la publicación del Reglamento de la Ley de Adquisiciones ²⁵, se logró evitar el uso de muchas disposiciones de orden Jurídico, tales como instructivos, normas complementarias, acuerdos, oficios, circulares, etc. que buscaron en su momento cubrir los espacios vacíos ocasionados por la falta del Reglamento.

El Proceso de las Adquisiciones

Establecido el marco normativo para el proceso de compras, las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal están sujetas a la obligación de cubrir aspectos determinados para el ejercicio del gasto público destinado a las adquisiciones.

Dentro del proceso administrativo, tendrá que someterse a autorización de la dependencia globalizadora, (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) el proyecto de presupuesto y el programa de inversiones que se requieren para el ejercicio de un año, el cual será puesto a consideración de la Cámara de Diputados, para en su caso, ser aprobado y se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en un documento de carácter administrativo denominado Presupuesto de Egresos de la Federación.

²⁵ Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1990

Por su parte, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles contempla en el artículo 12, la obligación por parte de las dependencias y entidades de ajustarse a los objetivos, prioridades y políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en las previsiones de los programas anuales, elaborados por las propias dependencias y entidades, ajustándose invariablemente a los recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

planeación

El artículo 13 de la Ley de Adquisiciones, establece que la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la Formulación de Programas, deberá realizarse por las dependencias y entidades considerando:

- I. Las acciones previas, objetivo y metas a corto y mediano plazo, así como las unidades encargadas de su ejecución.
- II. Características de tecnología, las existencias y plazos de suministro.
- III. Características de adquisiciones para obras públicas (planos, proyectos, etc.)
- IV. Programas de conservación, mantenimiento y ampliación de la ampliación de la capacidad de los servicios públicos.
- V. Preferentemente adquisición de bienes de procedencia nacional.
- VI. De preferencia adquisición de bienes que contengan partes nacionales.

programación

Las dependencias y entidades de la Administración Pública deberán "elaborar programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales".²⁶

Para las adquisiciones el documento que se elabora se denomina Programa Anual de Adquisiciones, en donde se establecen todos los requerimientos para el lapso de un año de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley de Adquisiciones, debiendo tomar en cuenta para su formulación las existencias de bienes con que se cuente y la "disponibilidad real de su personal para la realización de los servicios", tal como se establece en el artículo 4º del Reglamento de la misma Ley.²⁷

Asimismo, se deberán establecer los bienes que por disposición de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se determinen para consolidar las compras de la Administración Pública.

El Trámite de las Compras

Para la ejecución de las adquisiciones, la Constitución Política a fin de garantizar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, estableció que todas las adquisiciones o arrendamientos que realice el gobierno federal deberán adjudicarse a través del proceso de Licitación Pública el cual, de acuerdo a la Ley de Adquisiciones contempla los siguientes elementos:

²⁶ Ley de Planeación, Art. 14 Fracc. VI, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983.

²⁷ Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, Artículo 4, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1990.

CONCEPTO	BASE LEGAL
LICITACION PUBLICA	ART. 26 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES ARTS. 14 Y 15 REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.
- ELABORACION DE BASES	ART. 28 DE LA LEY. ARTS. 17 Y 18 DEL REGLAMENTO.
- CONVOCATORIA	ART. 27 DE LA LEY.
- ACTO DE APERTURA DE OFERTAS	ART. 29 DE LA LEY. ARTS. 19 Y 20 DEL REGLAMENTO.
- GARANTIAS PARA EL SOSTENIMIENTO DE OFERTAS Y CUMPLIMIENTO DE PEDIDOS	ARTS. 32 Y 33 DE LA LEY.
- ANALISIS DE OFERTAS	ART. 34 DE LA LEY. ART. 21 DEL REGLAMENTO.
- DICTAMEN	ART. 34 DE LA LEY. ARTS. 21 Y 39 REGLAMENTO.
- FALLO	ART. 34 DE LA LEY. ART. 22, 24 Y 29 DEL REGLAMENTO.

Sin embargo, la propia Ley de Adquisiciones (art. 26 párrafo 2do. y art. 35) establece casos de excepción en los que se faculta a las dependencias y entidades para fincar pedidos o contratos sin llevar a cabo licitaciones, siempre y cuando estén en algunos de los supuestos que observan los artículos 36, 37 y 38, en donde:

- Artículo 26 Se exceptúan de licitación en el caso de que el pedido o contrato sólo pueda fincarse con una determinada persona, por ser ésta la titular de la o las patentes.
- Artículo 36: Para fines exclusivamente militares o para la Armada, o sean necesarios para salvaguardar la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación y garantizar su integridad interior.
- Artículo 37: Fracc. I "(...) Cuando se trate de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o procesados y bienes usados".
 Fracc. II derogada
 Fracc. III "Cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios Públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país".
 Fracc. IV. "Cuando no existan por lo menos tres proveedores idóneos"
 Fracc. V. "Cuando se trate de Servicios de Mantenimiento..."
 Fracc. VI. por rescisión de contrato.
 Fracc. VII Cuando se trate de operaciones no comunes de comercio
 Fracc. VIII. Contratación o adquisición con campesinos o grupos urbanos marginados.
- Artículo 38. Fracc. I Cuando se trate de prestaciones de carácter social o para comercialización, buscando las mejores condiciones para el Estado.

Asimismo, el artículo 39 de la Ley de Adquisiciones se refiere a que por los montos de la adquisición, arrendamiento o servicio, resulte inconveniente el proceso de Licitación Pública, podrá adjudicarse de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación y el presupuesto autorizado para cada entidad y dependencia, directamente o a través del mecanismo de invitación a cuando menos tres proveedores, según los rangos autorizados en el propio P.E.F.

Para la vigilancia y control del proceso de compras, los artículos 15 y 17 de la Ley de Adquisiciones establecen la obligación para conformar un órgano colegiado al interior de cada dependencia o entidad, denominados Comités de Adquisiciones, "Tendientes a la optimización de recursos que se destinen a las adquisiciones, arrendamientos y servicios; coadyuvar a la observancia de esta Ley y demás disposiciones aplicables (...)". Además deberán someterse a las interpretaciones y efectos administrativos que determinen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial y de la Contraloría General de la Federación, de acuerdo a lo estipulado en el Art. 5º de la Ley de Adquisiciones.

III

APERTURA ECONOMICA Y COMPRAS

GUBERNAMENTALES

III.- APERTURA ECONOMICA Y COMPRAS GUBERNAMENTALES

Se considera el sexenio de Miguel de la Madrid como un periodo de transición, que fundamentó las bases para dar paso a la modernización del Estado Mexicano y permitir su adecuación a las estructuras internacionales imperantes, tendientes a la globalización de la economía; en este marco, el 6 de noviembre de 1986, el Senado de la República ratificó la adhesión de México al GATT.

Este hecho ha permitido a México reducir de manera importante la protección comercial basada en permisos previos de importación por aranceles; mientras que en 1983 el 100% de las importaciones exigían este requisito, para 1989, sólo el 20% de ellas se realizaron bajo tal régimen ²⁸.

Entre otros, los principios fundamentales utilizados para negociar la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio son los siguientes:

- "El protocolo de adhesión se circunscribe a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"²⁹
- Se reconoce a México como país en desarrollo. Esto favorece porque este tipo de países gozan de un tratamiento especial y más favorable.
- Respeto total a la soberanía sobre los recursos naturales, en especial los energéticos.
- Asimismo, México adquirió compromisos que ha cumplido en su totalidad.

²⁸ *Las Relaciones Comerciales de México con el Mundo*, SECOFI, 1991 Pp2-8

²⁹ *Ib.* P.13

La Ronda de Uruguay (1986), en la que por primera vez toma parte México como país integrante del GATT, tiene el fin principal de promover el libre comercio.

A pesar de la importancia que para nuestro país reviste esta adhesión, no fue el primer paso que se dio tendiente a abrir las fronteras; ya en 1980 se había firmado el Tratado de Montevideo que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Este Tratado fue suscrito por los países de Argentina, Brasil, Colombia,, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; el objetivo central es lograr a largo plazo, el establecimiento del mercado común Latinoamericano.

Las compras del Sector Público por su magnitud, han sido un punto considerado en las negociaciones de carácter internacional tendientes a la apertura comercial. Durante la Ronda de Tokio del GATT(1973-1979), en la que participaron 182 países, se hicieron esfuerzos importantes en la negociación de disciplinas específicas dirigidas a reducir barreras no arancelarias, como resultado se formaliza entre otros, el Código de Compras del Sector Público, signado por 18 países.

Cuando México se adhiere al GATT, decide no formar parte de los países adscritos a dicho Código.

La Modernización de México. Estrategia Salinista.

A mediados de la década de los ochenta, una serie de cambios empiezan a afectar las estructuras económicas y comerciales del mercado, avanzando hacia un proceso de globalización de las economías. México en este sentido, busca formar parte en el nuevo orden internacional abriendo sus mercados.

En su discurso de toma de protesta como candidato a la Presidencia de la República para el periodo 1988 - 1994, Carlos Salinas de Gortari estableció el matiz modernista que imprimiría a su gobierno. Este punto no sólo quedó establecido como un compromiso de campaña sino que una vez al frente del Poder Ejecutivo quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. La modernización de México, se aclara en el texto del Plan Nacional de Desarrollo(...), "parte de la conciencia de la oportunidad y del riesgo que representa la gran transformación mundial".³⁰

Con esta base, la modernización³¹ resulta de una serie de cambios en el mundo, siendo el objetivo el insertarse competitivamente en el nuevo concierto internacional que se gesta, en donde se está "dando lugar a nuevos polos financieros, nuevos centros generadores de tecnología y nuevos espacios de integración regional".³² El cumplimiento de la estrategia dará a México una mayor presencia y beneficios en el mercado internacional.

Las tendencias del nuevo desarrollo capitalista se vislumbraban desde mediados de la década de los ochenta, en tanto el sistema socialista pierde terreno y los países con este régimen empiezan a voltear la mirada hacia occidente, tal es el caso de Gorbachev en la ahora disuelta U.R.S.S.

A fines de esa década(80), un cúmulo de cambios como la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, dan paso a un nuevo orden internacional, en donde la disputa por la hegemonía mundial se daría a partir de ese momento, en los órdenes económico y comercial, provocando que la bipolaridad existente, cambie de

³⁰ *Plan Nacional de Desarrollo*, Poder Ejecutivo Federal, P.17

³¹ Para María del Carmen Pardo, la Modernización se entiende como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tenga la coherencia y organización necesarias, *Op. Cit.*, Pag. 11.

³² *Ib.* P.17

sentido y se dirija la competencia representada por bloques económicos conformados por países que plantean la hegemonía en tales términos.

Para el caso de México, algunos autores consideraron que tanto su transformación, como su inserción en el contexto mundial serían paulatinas; por ejemplo, Valenzuela Feijóo apuntaba en 1988 que "(...) en México cabe esperar una dosis más elevada de pragmatismo, una intervención estatal más alta y cierta suavidad política en la transición",³³ Tal reflexión la obtiene de comparar a nuestro país con Chile, país en donde el nuevo patrón internacional ya estaba en marcha.

Atinadamente, Valenzuela Feijóo observó que los rasgos principales de este nuevo esquema serían: "a) Énfasis en las ramas industriales más pesadas, de bienes intermedios y de capital, en los cuales se daría un avance importante respecto a su actual nivel de sustitución de importaciones; "b) caída del salario real, aumento del desempleo abierto y del grado de monopolio. En suma, redistribución regresiva del ingreso; y "c) gran apertura externa y fuerte expansión de las exportaciones manufactureras"³⁴

No obstante lo dicho por Valenzuela Feijóo, la modernización de México no podía esperar y su cambio no fue paulatino, en el mismo texto del Plan Nacional de Desarrollo se establece que el esfuerzo modernizador se habrá de dar en todas las esferas de nuestra economía. Para lograr esto, se plantearon dos fases: 1) la transición del estancamiento al crecimiento gradual; y 2) El fortalecimiento paulatino pero firme del dinamismo económico.*

³³ Jose Valenzuela Feijóo, *El Capitalismo Mexicano de los Ochenta ¿Hacia un Nuevo Modelo de Acumulación?* P.166

³⁴ *Ib.* p.166

* *CFR*, La modernización de México establecida en el P.N.D. menciona también la profundización en la vida democrática y del cuidado del medio ambiente, puntos que no serán tocados por considerarlos inherentes a otro tema de investigación.

"La modernización económica implica un sector público más eficiente para atender los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo; una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior; un sistema de regulaciones económicas que en lugar de atrofiar, aliente la actividad económica eficiente de los particulares, elimine inseguridades y fomente la concurrencia de todos en las actividades productivas (...)"³⁵

Entre otras, las políticas establecidas para el logro de este fin, son racionalizar la inversión pública y avanzar hacia una participación más eficiente de México en la economía mundial.

"Cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la Presidencia de la República en 1988, quizá como nunca antes en la historia de los gobiernos posteriores a la Revolución, existió voluntad no sólo de continuar el proyecto que su antecesor impulsó para lograr la recuperación económica del país, sino de insistir y profundizar en algunos de los programa apenas esbozados por de la Madrid: control de la inflación y la consecuente reducción del gasto público, aliento a la inversión extranjera, apertura comercial, entre otros".³⁶

El control de la inflación se ha sostenido a través de los "pactos" que año con año se han venido sosteniendo desde 1988; el Pacto de Solidaridad Económica de 1988, buscó reducir las altas tasas inflacionarias que durante 1987 llegaron hasta 170%; la estabilidad de precios era requisito indispensable para procurar la renovación de las plantas productivas nacionales.

En enero de 1989, Salinas de Gortari establece el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico que ratificado anualmente, tiene la misma misión, lograr reducir los índices inflacionarios a las

³⁵ *Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo*. Pp. 69-70

³⁶ María del Carmen Pardo, *La Modernización Administrativa en México*, 1993

tasas más bajas de los últimos 20 años. Al mismo tiempo, la reducción del gasto público logra entre otras medidas, a través de la desincorporación de muchas paraestatales, las cuales entre 1988 y 1990 sumaban ya 150 empresas desincorporadas. Para Luis F. Aguilar Villanueva la "privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no son procesos para dismantelar y extinguir el Estado. Son para devolverlo a sus funciones originales, a su razón de ser"³⁷.

En este sentido José Ayala Blanco, en su ensayo *Reforma Económica del estado*, establece que para analizar la reforma estatal, no pueden dejarse al margen la internacionalización y la globalización de la economía. La lectura que hace, está enfocada a identificar el sistema como neoliberal, en donde se asume la Reforma del Estado como una exigencia internacional; esta influencia apunta hacia una reducción del gasto público a través de la privatización de paraestatales, con lo que se disminuirá el déficit y hacia una liberalización "comercial profunda que revierta el proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias".³⁸

Otra lectura de la reforma del Estado, más conservadora, contempla también los dos aspectos de la anterior pero con diferente matiz; la apertura comercial debería darse de manera gradual de acuerdo a las condiciones comerciales internas y la privatización de paraestatales debería realizarse selectivamente, para concentrar los esfuerzos del Estado en áreas estratégicas."

³⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, *Estudio Introductorio en: El Estudio de las Políticas Públicas*, P.21.

³⁸ José Ayala Espino, "Reforma Económica del Estado"; *El Economista*, 23 de abril 1993.

** Para María del Carmen Pardo "Estos programas, iniciados en el marco de una gran contracción de la economía, se sustentaron en la recuperación de las fuerzas de mercado donde la intervención del Estado se tiene que limitar a aquellas áreas identificadas con términos ambiguos: estratégicos y prioritarios" CFR. La Modernización Administrativa P. 147.

Las Compras Gubernamentales en el Marco de una Economía Abierta

El marco modernizador del Estado formulado en el Plan Nacional de Desarrollo está orientado, tal como se ha venido comentando, a transformar la economía mexicana, que según palabras del propio presidente Salinas de Gortari, "hemos pasado de ser una economía cerrada a una economía abierta".³⁹

Ha sido un lugar común, entender la apertura económica a través del proceso de liberalización comercial. Esta interpretación es correcta y se refiere al comercio internacional de bienes y servicios o a los flujos internacionales de capital y mano de obra.

Los primeros pasos de México para abrir el comercio en razón de la nueva situación mundial, la encontramos incluso antes de su adhesión al Tratado General de Aranceles Aduaneros y Comercio; en 1978, México recibe una invitación para tomar parte de la Ronda Tokyo del GATT y analizar su posible incorporación al Acuerdo.

En aquella ocasión el gobierno mexicano consideró que la planta productiva nacional, estaba falta de capacidad para competir en los mercados internacionales, por lo tanto se tomó la decisión de aplazar su incursión en dicho organismo y se procuraría, a través de los recursos que se recibieran de las exportaciones petroleras, invertir para renovar la planta productiva y participar a posteriori en condiciones más favorables en el concierto internacional.

Como se mencionó al inicio de este apartado, en 1983 es cuando se empiezan a tomar las medidas necesarias a fin de liberar paulatinamente las restricciones para llevar a cabo las

³⁹ *V Informe de Gobierno*, Carlos Salinas de Gortari, 1 de septiembre de 1993.

importaciones, disminuyendo el porcentaje de permisos previos de 100% en ese año a sólo el 20% en 1989:

VALOR DE LAS IMPORTACIONES SUJETAS A PERMISO PREVIO ⁴⁰	
* AÑO	PORCENTAJE
1983	100
1984	83
1985	35
1986	27
1987	27
1988	22
1989	20

Durante la administración del presidente Salinas se ha buscado atraer a la inversión extranjera y apoyar al sector exportador del País. En este último sentido, se logró desarrollar las exportaciones no petroleras que en 1982 representaban el 77.6% del total de las exportaciones mexicanas, pasando en 1989 a ser el 34.6%. En términos reales; esto significa que mientras en 1982 las exportaciones no petroleras fueron del orden de 4,753 millones de dólares, para 1989 llegaron a la suma de 14,889 millones de dólares.

México ha intentado incertarse cada vez, en más mercados internacionales, buscando exportar a más partes del mundo y al mismo tiempo, buscando capitales que se inviertan en nuestro país. Así, ha sostenido relaciones con la Comunidad Europea; los países de la Cuenca del Pacífico; además de los naturales por su ubicación geográfica con América del Norte y América Latina; y participando activamente en el GATT y en la ALADI.

⁴⁰ *Las Relaciones Comerciales de México...* P.2

La economía abierta en nuestro país, se refiere por tanto, a la apertura comercial y el libre mercado, en donde podemos identificar las siguientes características que han confluído en el tránsito de la economía cerrada a ésta:

- Disminución de barreras arancelarias.
- Intervención de México en organismos internacionales tendientes a procurar la liberalización comercial.
- Apoyo a las exportaciones nacionales.
- Apoyar los canales para procurar la inversión extranjera.

Nigel Harris identifica tres regiones principales que se están desarrollando en la economía mundial:

- La región de Norteamérica constituida por México, Estados Unidos y Canadá.
- Europa Occidental
- La región de Sudeste Asiático (Cuenca del Pacífico)

"La actividad de estas regiones domina la economía global como un todo y tiene poderosas influencias en el resto de los Países del mundo"⁴¹

En este contexto es que a mediados de 1991, se inician negociaciones para la posible formalización de un Tratado Trilateral de Libre Comercio en América del Norte, en el que participarán Estados Unidos, Canadá y México.

Sin menoscabo de la posible formalización del Tratado, México sigue abriendo sus horizontes hacia otros mercados internacionales, tan es así, que en 1992 se formalizó el Tratado de Libre Comercio con Chile y se espera en 1994, establecer otro con Venezuela y

⁴¹ Nigel Harris, "Relaciones Económicas México-Estados Unidos en el contexto Mundial", *La Modernización de México*, P.131

Colombia, con la posible incorporación de Ecuador y Bolivia. Al mismo tiempo se busca ampliar el intercambio comercial con los poderosos bloques económicos de Europa y la Cuenca del Pacífico, el cual en 1988, ascendió a las siguientes cifras:

MEXICO (MILLONES DE DOLARES)

	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES
COMUNIDAD EUROPEA	2566.4	1590.6
CUENCA DEL PACIFICO	1684.8	2024.5

Sin embargo, la principal relación comercial de México se tiene con Estados Unidos, que para el mismo período representó exportaciones de orden de 13,531 millones de dólares e importaciones por 13,263.1.⁴²

En este sentido, el gobierno mexicano ha efectuado algunos ajustes a la Ley de Adquisiciones, a fin de orientarla racionalmente en el contexto de la apertura comercial; tal es el caso de las modificaciones publicadas en el Diario Oficial del 18 de julio de 1991, en donde desaparece la obligación de los proveedores, de estar inscritos en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal. Anteriormente, quien no formaba parte de este padrón no podía vender a los organismos que conforman el gobierno federal.

⁴² Fuente, *Las Relaciones Comerciales de México en el Mundo. Desafíos y Oportunidades*, Pp.41-65.

El Tratado de Libre Comercio de America del Norte y su Importancia en las Compras Gubernamentales

Como se ha venido apuntando, la situación mundial parece dirigirse a la globalización de la economía; la conformación de poderosos bloques económicos entre los que destacan Europa y Japón con los Países de la Cuenca del Pacífico. Esto es una característica del nuevo orden internacional. México como parte de su política económica, desea ser partícipe importante en este contexto.

Estados Unidos busca mantenerse en un papel preponderante en la economía mundial tal como se había presentado desde la segunda posguerra, en razón de tres factores fundamentales: inversión alta en gastos de defensa, lo que le permitió ser la primera potencia militar durante el período de la Guerra Fría; un alto consumo al interior del país y una inversión de nivel medio para la planta productiva nacional. En este sentido, países como Japón y Alemania, que destinaron la mayor parte de sus recursos al desarrollo económico, sobresalen para que, en unión con otros países, compitan y rebasen en su caso la hegemonía Norteamericana.

Canadá, país industrializado y exportador, requiere también de uniones comerciales que le permitan mantenerse en el nivel que le ha caracterizado.

En tal sentido, el 1º de enero de 1989, entró en vigencia el Tratado Bilateral de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, mediante el cual se eliminaron barreras comerciales entre ambos países. En su momento, este acuerdo de liberalización se consideró piedra angular de la política económica de los dos Países, y ofrecería la posibilidad de progresar en una economía dinámica y competitiva como la que se venía gestando.

La temática del Tratado fue puesta a consideración de las partes y discutida en un comité especial creado para esos efectos. Finalizando las negociaciones, pasó a consideración de las quince provincias canadienses y del congreso estadounidense. Uno de los temas preponderantes que forma parte del Acuerdo Bilateral es el referido a las compras gubernamentales, tanto de bienes como de servicios.

Las compras gubernamentales en todos los sectores canadienses están calculadas en alrededor de 71 billones de dólares americanos mientras que el mercado del sector público de Estados Unidos representa 10 veces más que el de Canadá, calculado en 750 billones de dólares. Por su magnitud, la importancia del sector es indiscutible, marginando únicamente de este apartado las adquisiciones relacionadas con la Seguridad Nacional, tales como Armamento, Municiones, Transportación Naval y Aérea, etc., es decir, todo aquello relacionado con la seguridad interior de ambos Países. Estas compras representan el 75% del total destinado para las compras gubernamentales en el caso de Estados Unidos. Se elaboró una relación de 25108 artículos que son adquiridos por los dos gobiernos.

La idea del Tratado Trilateral de Libre Comercio para América del Norte, es independiente del ya formalizado entre Estados Unidos y Canadá, no se trata de incluir a México en aquél, sino formalizar uno nuevo con las características particulares que represente para los tres Estados. Durante el tercer trimestre de 1991 da inicio el proceso para su formalización y se convierte en tema central de la política económica del proyecto Salinista.

La necesidad de formalizar el Tratado, es romper con el círculo vicioso de procurar el crecimiento económico a través de endeudamiento. Se busca financiar las importaciones con la inversión extranjera y disminuir los créditos externos. Se puede

observar que la apertura comercial significó importantes cambios en la industria nacional; algunos sectores como la industria de productos electrodomésticos o de juguetes, se ven afectados por su imposibilidad de competir con las grandes empresas transnacionales; en otro sentido, existen empresas mexicanas que han logrado insertarse en otras economías; la apertura económica significa la lucha del gran capital, las pequeñas y medianas empresas difícilmente tienen cabida en el tratado.⁴³ Por lo tanto un gran número de empresas mexicanas corren el riesgo de desaparecer con la formalización del Tratado.

La conformación del TLC crearía un mercado de más de 350 millones de habitantes, únicamente superado por la Cuenca del Pacífico, y representaría un intercambio comercial superior a un millón de millones de dólares como a continuación se representa:

PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS ⁴⁴

Regiones	PIB (míamdd)	Población (millones)	Exportaciones (míamdd)	Importaciones (míamdd)
Comunidad Europea	4290	323.0	1063.0	1080.2
Cuenca del Pacífico	3358	1569.9	641.5	546.4
Norteamérica	5032	350.8	459.1	590.6

Las negociaciones tendientes a la formalización del tratado, se establecieron en ocho mesas, en las que se discutieron

⁴³ CFR. María Luisa González Marín, "Algunos Efectos del Tratado de Libre Comercio sobre la Industria", *Revista Latinoamericana de Economía*, Pp.31-35.

⁴⁴ *Las Relaciones Comerciales*, Pág. 5.

específicamente 22 temas. La Cuarta mesa del directorio del Tratado de Libre Comercio se refiere a las Compras del Sector Público. La importancia que representa es mayúscula, ya que "el gobierno de un país constituye el principal comprador de bienes y servicios en cualquier economía".⁴⁵

Las Compras del Gobierno Federal en México

Como se mencionó en el Apartado No.2, La Constitución Política establece que las compras del Estado deben someterse a un proceso de Licitación mediante convocatoria pública.

A pesar de que la Ley de Adquisiciones menciona en su artículo 13, que en las compras que realice el gobierno federal preferentemente se utilicen bienes y servicios de procedencia nacional, no existe restricción para compras bienes extranjeros. La diferencia estriba únicamente en el tipo de Licitación (nacional o internacional), cuya particularidad radica en que para poder establecer una Licitación Pública de carácter internacional, se requiere la autorización previa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para el caso de las dependencias, requisito no indispensable para las entidades.

Esta situación es desventajosa ante los procesos de compra establecidos en Estados Unidos y Canadá, los cuales serán comentados con más detalle posteriormente.

En México el gobierno federal (sector central) gastó en Adquisiciones y servicios durante 1990, 24'306,900 (millones de pesos), esto representó el 17.7% del gasto público ejercido por ese sector en el año. Por su parte el sector Paraestatal erogó en este sentido 35'793,200 (millones de pesos), esto es el 38.6% del Total

⁴⁵ *Tratado de Libre Comercio en América del Norte: Compras Gubernamentales*, Pag. 3.

ejercido por el Sector, de lo cual más del 50% correspondió a PEMEX y Comisión Federal de Electricidad.⁴⁶

La relación con los niveles de compra con Estados Unidos y Canadá se podría expresar de la siguiente forma:

Montos de Compra en los Gobiernos Federales
(millones de dólares)

	Gasto total en Adquisiciones y servicios	%
México*	16,000 (aprox)	6.0
Estados Unidos*	192,000	71.5
Canadá*	60,350	22.5
Total	268,350	100

* Corresponde al ejercicio de 1990.

Para el ejercicio Fiscal 1993, el presupuesto de Egresos de la Federación destina al sector central 89'809,142,700 (nuevos pesos) y al paraestatal 99'777,380,000 (nuevos pesos), que de mantenerse la misma situación en relación a 1990, lo cual es muy probable dados los índices que se presentaron de 1983 a 1990, el gasto en compras del gobierno federal ascenderá esta año a 55,900'000,000 (nuevos pesos) aproximadamente, esto es 17,200 (millones de dólares).⁴⁷

Con estos antecedentes, se puede inferir que el gobierno mexicano llegó con una clara desventaja para negociar con sus similares de Estados Unidos y Canadá, debido a que el nivel de influencia de nuestro país es inferior al de sus similares de Estados Unidos y Canadá.

⁴⁶ CFR. *El Ingreso y el Gasto Público en México*. Pp. 93-101.

⁴⁷ CFR. *El Ingreso y el Gasto Público en México*. Pp. 81-109.

La Normatividad de Compras en Estados Unidos y Canadá

Como se comentó, la Ronda de Tokio del Gatt estableció el Código de Compras del Sector Público, el cual tiene como objeto promover una mayor competencia internacional en las licitaciones y obliga a los países signatarios a no discriminar a los proveedores extranjeros. México a la fecha, no es signatario de este acuerdo, teniendo el carácter de observador.

La obligación para los países adscritos al Código, se presenta en contratos o compras que superen 156,000 dólares americanos. Actualmente en el marco de la Ronda de Uruguay, se están llevando a cabo negociaciones para incluir los servicios que contratan los gobiernos y otros tipos de contratos.

Esta situación resulta relevante, ya que la legislación norteamericana en materia de compras gubernamentales, discrimina de sus licitaciones internacionales a todos los proveedores de países que no son signatarios del Código de Compras del Sector Público del GATT.

En el mismo sentido discriminatorio, tanto Estados Unidos como Canadá, mantienen en sus legislaciones, restricciones tales como "Compre Americano" para el caso de nuestros vecinos del Norte y la "Política de Contenido Canadiense", las cuales establecen preferencias en favor de proveedores Estadounidenses de "...6 a 12% en el diferencial de precios frente a ofertas extranjeras"⁴⁸, y del 10% para el caso de Canadá.

Para el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá se tomó como base fundamental el Código de Compras del GATT,

⁴⁸ Tratado de Libre Comercio en América del Norte, Compras Gubernamentales.. P. 7.

aplicando una serie de disposiciones, siendo las más importantes las siguientes:

- Se redujo el valor de los contratos gubernamentales que deben someterse a Licitación Internacional de 156 mil dólares en el Código, a 25 mil dólares en el ALC. Esto significa que las nuevas normas que se pactaron sólo para contratos entre 25 y 156 mil dólares; para contratos mayores, ambos países deben guiarse por las Reglas del Código.
- "Se incluyeron procedimientos adicionales para garantizar la transparencia de los mecanismos de Licitación de las Entidades cubiertas por el acuerdo de compras gubernamentales (...)
- "Se convino en incorporar al ALC el resultado de negociaciones futuras que se realicen en el Código del GATT (...)"⁴⁹

En el Acuerdo Bilateral entre Estados Unidos y Canadá, se convino en no aplicar las prácticas discriminatorias de ambos países ("compre Americano" y "Política de contenido Canadiense") a los proveedores de una u otra parte según sea el caso. En este marco; los proveedores mexicanos, tácitamente, no podrían participar en los concursos que se realicen en esos países.

La legislación mexicana que solo recomienda preferentemente, la adquisición de bienes y servicios de procedencia nacional, contrasta con la Norteamericana y Canadiense; la situación de desventaja para México dadas las circunstancias normativas, tendrían que ser revisadas a fin de establecer igualdad de condiciones de las compras gubernamentales.

⁴⁹ *Ib.* P.7

Expectativas de las Compras Gubernamentales para el TLC. México

Los negociadores mexicanos para compras gubernamentales han centrado sus esfuerzos en los siguientes puntos:

- "Cobertura y alcance sectorial de las concesiones comprendidas bajo los principios del trato nacional y no discriminación.
- "Valor de los contratos cubiertos por el acuerdo.
- "Principios que rigen los procedimientos de Licitaciones Públicas, como son la transparencia y la promoción de mecanismos competitivos".⁵⁰

El concepto de Trato nacional que se menciona, se refiere a que los proveedores de los tres países compitan en igualdad de condiciones en cualquier concurso o licitación.

Las ventajas que el gobierno mexicano apunta en este particular se refieren a la posibilidad de que pequeñas y medianas empresas puedan acceder a numerosos concursos públicos de Estados Unidos y Canadá, beneficiándose a través de ventas directas a las entidades de esos Países o a través de mecanismos de subcontratación de las propias empresas extranjeras, "ello favorecerá la especialización, las economías de escala y una mayor utilización de la planta productiva nacional".⁵¹

Sin embargo, aquí cabe hacer la pregunta ¿Cuál es el nivel de competencia al que puede acceder la planta productiva mexicana? Esto en relación con la establecida en Estados Unidos y Canadá, en

⁵⁰ Tratado de Libre Comercio en América del Norte, Compras Gubernamentales.. P. 6.

⁵¹ Ibidem P.9

donde los niveles de tecnología han sido hasta la fecha superiores a los de nuestro país.

Por otra parte, un punto de las negociaciones se da en relación al monto de los contratos, sea cual fuere el resultado, el monto de las licitaciones no podrá por ningún motivo ser superior a 156 mil dólares, esto es aproximadamente 500 mil nuevos pesos, ya que es el tope mínimo, establecido por el Código de Compras del Sector Público del GATT.

México estaría obligado a signar el Código, con lo que las licitaciones con valor superior a 156 mil dólares serían de carácter internacional, lo cual pondría en riesgo algunas ramas industriales del país, que no podrían competir con proveedores extranjeros, como son la del juguete, los aparatos electrodomésticos, de ropa y la de zapatos. Estas ramas industriales, con la apertura comercial han recibido un fuerte golpe, por ejemplo la industria de aparatos electrodomésticos, cuya asociación tenía 36 empresas registradas en 1987, para 1991 reportó únicamente 3.⁵²

Es difícil intentar establecer niveles más elevados para las Licitaciones, ya que ni siquiera dependen de Estados Unidos y Canadá los patrones de exigencia establecidos por el GATT.

Por otra parte, existen muchos proveedores nacionales cuyo principal comprador y sostén es el gobierno, y sin duda, gran parte de ellos se verían afectados por la incapacidad de competir con proveedores extranjeros en donde los precios son inferiores a los mexicanos por una tecnología más avanzada y mayor capacidad de producción a menores costos; ésto aun cuando los términos del TLC en materia de compras gubernamentales, se establecieran las mismas condiciones de competencia para los tres países.

⁵² CFR. María Luisa González Marín, *Op Cit.* P. 33.

CONCLUSION

CONCLUSION

La apertura económica y el proceso de apertura comercial que se ha presentado en México en los últimos años, responde a la necesidad de impulsar la economía para llegar a niveles que le permitan tener una mayor presencia en el ámbito internacional, al mismo tiempo que fomentar la estabilidad interna.

Esta apertura está inmersa en el contexto mundial que se dirige a la globalización de las economías, en donde la competencia por la hegemonía se da en términos económicos a través de poderosos bloques que compiten entre sí, tales como la Comunidad Europea y Japón con los países de la Cuenca del Pacífico.

La posibilidad de competir en estas circunstancias, se presenta a través de la conformación de un bloque comercial en América del Norte, en el que intervendrían Canadá, Estados Unidos y México; el intercambio comercial que se puede presentar, crearían el mercado más grande del mundo.

En este marco, durante 1991 dan inicio las negociaciones entre los tres países para formalizar el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, en donde se sometieron a discusión ocho temas. Uno de ellos es el referido a las compras gubernamentales.

El argumento fundamental para que este tema formara parte de la agenda de negociaciones del Tratado, se debe a que el gobierno de cualquier país es el principal comprador. En conjunto, las compras del gobierno federal representan a nivel de América del Norte aproximadamente un mercado de 350,000 millones de dólares americanos.

La idea central del apartado de compras gubernamentales es que cualquier proveedor de los tres países pueda participar en todos los concursos de compras que se realicen por los gobiernos que forman el Tratado.

Sin embargo, existen peculiaridades que, sin menoscabo de la formalización del Acuerdo, representan desventajas para México.

El nivel de compras del gobierno federal en Estados Unidos, asciende anualmente a la cantidad de 250,000 millones de dólares y el de Canadá a 70,000 millones (aproximadamente). Estas cifras contrastan con el nivel de compras del gobierno federal en México (aproximadamente 17,000 millones de dólares anuales).

A simple vista, parecería que esto es una gran ventaja para los productores mexicanos, ya que el mercado que se abre para sus productos (320,000 millones de dólares americanos aproximadamente) es muy atractivo; en realidad, la planta productiva nacional no tiene posibilidad de competir con la instalada en Estados Unidos y Canadá.

Por su parte, ellos tendrían acceso a todas las licitaciones que publicara el gobierno mexicano, de acuerdo a la liberación de productos establecidos en los acuerdos del TLC, que llegan a 10 años en algunos bienes, así como la incorporación de otras entidades como PEMEX y CFE, que es de 5 años.

En otro sentido, Canadá y Estados Unidos, como países miembros del Código de Compras Gubernamentales del GATT, mantienen en sus legislaciones, restricciones discriminatorias para aquellas que no intervienen en el Código; México, a la fecha, únicamente se encuentra como observador.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Esta situación provoca dos posibles escenarios: que México se inscriba al Código de Compras Gubernamentales del GATT o que los acuerdos se establezcan para montos inferiores a los establecidos por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (concursos menores a 156,000 dólares).

Cualquiera que sea el caso, presenta a su vez las siguientes implicaciones:

1. Si México se inscribe al Código de Compras Gubernamentales del GATT, se daría por sentado que prácticamente todas las licitaciones que generara el gobierno mexicano, fueran de carácter internacional, lo que podría provocar fuga de divisas; además de una mayor competencia en las compras por la posible participación de un mayor número de proveedores de otros países, pero al mismo tiempo abre la posibilidad de intervenir en un mayor número de mercados.
2. Si los acuerdos se establecen en rangos similares a los del Tratado Bilateral de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (de 25,000 a 156,000 dólares), se corre el riesgo de perder el argumento planteado por México en este tema, que es la posible venta directa por parte de proveedores mexicanos, a los gobiernos de Estados Unidos y Canadá ya que sería poco atractivo y costoso para los inversionistas.

Asimismo, cualquiera de los dos supuestos obliga a modernizar la planta productiva nacional, lo que se presenta problemático, por lo menos en el corto plazo, debido a que la derrama de recursos no llegaría propiamente a México.

Si es el segundo supuesto, necesariamente Estados Unidos y Canadá tendrían que modificar su regulación respecto a compras gubernamentales, situación que por demás resulta impensable, en

razón de los compromisos adquiridos por ambos países en el Código de Compras Gubernamentales del GATT.

En tales circunstancias, todo indica que el margen de negociación para México sobre el tema de compras gubernamentales en el T.L.C., es muy reducido y en condiciones de gran desventaja para nuestro país.

POST - SCRIPTUM

POST - SCRIPTUM

Concluidas las negociaciones entre Canadá, Estados Unidos y México tendientes a formalizar el Tratado de Libre Comercio para América del Norte en 1992, el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush, instó al Congreso y al Senado de su país, para revisar y en su caso aprobar los acuerdos establecidos entre los gobiernos de los tres países. A este procedimiento rápido, se le conoce como "Fast Track".

En agosto de 1992, se lleva a cabo el proceso de "Fast Track", pero sin los resultados esperados, debido básicamente al proceso de elecciones que se avecinaba, en donde todo indicaba que William Clinton ganaría las elecciones de ese año, con lo que derrotaría a George Bush en su intento de reelegirse como presidente.

La decisión del Congreso fue revisar más a fondo las condiciones del T.L.C., por lo cual el "Fast Track" promovido por George Bush, fracasó.

Cuando Bill Clinton toma posesión como presidente de Estados Unidos, la formalización del Tratado parecía estar muy lejos de lograrse, debido a que una gran proporción del Congreso o bien estaba en contra, o se inclinaba por la no autorización.

Finalmente, el presidente Clinton decide apoyar el proceso para firmar el Tratado y durante los meses de agosto a noviembre de 1993, se da una serie de movimientos en pro y en contra del que redundó en la aprobación por parte del Congreso Norteamericano, de las condiciones establecidas en las negociaciones tripartitas, por un margen de 234 votos a favor y 200 en contra.

Para México, la aplicación de la sección de compras gubernamentales en el TLC se llevará acabo gradualmente, durante un período de transición de 10 años en donde se irán liberando los productos establecidos en los acuerdos, así como de 5 años para la incorporación de entidades no contempladas de inicio.

Adicionalmente, el 31 de diciembre de 1993, se publicó la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que sustituye a la de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA.

LIBROS

- Aguilar Camín, Hector, DESPUES DEL MILAGRO, Ed. Cal y Arena, México, 1989.
- Aguilar Villanueva, Luis F., ESTUDIO INTRODUCTORIO EN: EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS, Ed. Porrúa, México, 1989.
- ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO 1917-1985
21 Vol., 1a edición, Ed. SPP-F.C.E., México, 1988
- Anguiano, Arturo (coordinador), LA MODERNIZACION DE MEXICO, la edición, Ed. Universidad Autonoma Metropolitana, México, 1992.
- Baker Santa Cruz, Jorge Malcom, LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO COMO INSTRUMENTO PARA LA PRESERVACION DE LA SEGURIDAD NACIONAL, Secretaría de Relaciones Exteriores Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1992.
- Dromi, José Roberto LA LICITACION PUBLICA, la edición, 4a Reimpr., B.B. A.A., Argentina, 1989
- Farro Farah, Gerardo; Huacuja Betancourt, Sergio, LA REGULACION DEL PROCESO DE LAS ADQUISICIONES DEL GOBIERNO FEDERAL, la edición, Editado por los autores, México, 1989
- Gurza, Adrián, EL PROYECTO "MODERNIZADOR" ESTATAL, LA REESTRUCTURACION DE LO PUBLICO Y EL CASO CONASUPO, Tesis de Licenciatura, UNAM, ENEP Acatlán, 1991.
- LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES
Diario Oficial de la Federación, México, 8 de Febrero de 1985.
- LEY DE PLANEACION
- LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
19a edición, Ed. Porrúa, México, 1988.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
23a edición, Ed. Porrúa, México, 1992.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
28a edición, Ed. Porrúa, México, 1993.
- López Rosado, Diego G. HISTORIA Y PENSAMIENTO ECONOMICO DE MEXICO. FINANZAS PUBLICAS, OBRAS PUBLICAS, T. V.,
1a edición, Ed. UNAM, México, 1972.
- Max, Hermann INVESTIGACION ECONOMICA, SU METODOLOGIA Y SU TECNICA,
3a edición, 4a reimpr, Ed. F.C.E., México, 1986
- Martner Gonzalo, PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS,
17a ed, Ed. Siglo veintiuno editores, México, 1989.
- Pardo, María del Carmen, LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO,
Ed. INAP, El Colegio de México, México, 1993.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO. (T.II. Pp. 202-220),
1a ed, Ed. INAP, México 1984.
- REESTRUCTURACION DEL SECTOR PARAESTATAL En Cuadernos de Renovación Nacional, T. IV,
1a edición, Ed. F.C.E., México, 1988.
- Rossetti, José P., INTRODUCCION A LA ECONOMIA, ENFOQUE LATINOAMERICANO,
7a edición, Ed Harla, México, 1979.
- Sánchez Guzmán, Francisco, ADMINISTRACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS,
1a ed, 1a reimpr., Ed. Ediciones Contables y Administrativas S.A., México, 1982.

- SECOFI, LAS RELACIONES COMERCIALES DE MEXICO CON EL MUNDO: DESAFIOS Y OPORTUNIDADES,

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1990.

- Valenzuela Feijóo, José, EL CAPITALISMO MEXICANO DE LOS OCHENTA. ¿hacia un nuevo modelo de acumulación?,

1a edición, 2a reimpresion, Ed. Era, México, 1988.

REVISTAS Y PERIODICOS

- El economista, "EL ESTADO EN LA ECONOMIA",
Karla Valverde Uicsca, México, 7 de septiembre 1991.
- El economista, "REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO. MODELOS Y
ESTRATEGIAS, ELEMENTOS PARA UN MARCO CONCEPTUAL",
José Ayala Espino, Sección Política, México, 23 de abril 1992.
- El trimestre económico, "¿ECONOMIA ABIERTA Y POLITICA
CERRADA?",
Díaz, Alejandro, Carlos F, Ed. F.C.E., México, enero-marzo 1983.
- La revista del colegio, "LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN
MEXICO",
María del Carmen Pardo, México, Pp. 207-230.
- Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México
A.C., Salyano Rodríguez, Raúl, "PROYECTO NEOLIBERAL, EL
FUTURO DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA",
Ed. IAPEM, Estado de México, México julio-septiembre 1989.
- Revista Latinoamericana de economía, "PROBLEMAS DEL
DESARROLLO",
Ed. UNAM, México, julio-septiembre 1991.

DOCUMENTOS

- ACUERDO QUE ESTABLECE LAS BASES DE INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITES DE ADQUISICIONES, ARREDAMIENTOS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES Y DE LAS COMISIONES CONSULTIVAS MIXTAS DE ABASTECIMIENTO DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
Diario Oficial de la Federación, México, 3 de Mayo de 1990.
- CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO
Secretaría de Programación y Presupuesto, México
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
2a edición, Ed. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
4a edición, México, Ed. Trillas, 1987.
- DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARREDAMIENTO Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES
Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 18 de julio de 1991.
- EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO
Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática, Aguascalientes, México, 1991.
- GUIA DE LA TECNICA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES EN ESTADOS UNIDOS
Intercontinental Publications, Inc., Boston U.S.A., 1992.
- MANUAL DE PROGRAMACION PRESUPUESTACION
Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1987.

- MANUAL DE ALMACENES PARA LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA SEDUE,
México, 1988.
- MANUAL DE ALMACENES PARA LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA SEDUE,
México, 1988.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.
Poder Ejecutivo Federal, 1989.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. INFORME DE EJECUCION 1990
Poder Ejecutivo Federal, 1991.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. INFORME DE EJECUCION 1991
Poder Ejecutivo Federal, 1992.
- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1991
Diario Oficial de la Federación, México, 26 de Diciembre de 1990.
- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1992
Diario Oficial de la Federación, México, 28 de Diciembre de 1991.
- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1993
Diario Oficial de la Federación, México, 18 de Diciembre de 1992.
- PLANEACION, PROGRAMACION-PRESUPUESTO EN LA S.C.T. NOTAS INTRODUCTORIAS AL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.
S.C.T.
- REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES
Diario Oficial de la Federación, México, 13 de Febrero de 1990.
- REGLAMENTO DE LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

- Seringhaus, F.H. Rolf y Philip J. Rosson, ECONOMIA ABIERTA.
Promoción de Exportaciones y Organizaciones Públicas,
H. Cámara de Diputados LV Legislatura y Colegio Nacional de
Economistas, México, 1992.

- THE GOVERNMENT PROCUREMENT CHAPTER OF THE CANADA-
U.S.A. FREE TRADE AGREEMENT
Ottawa, Canadá, 1990.

- TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMERICA DEL NORTE.
COMPRAS GUBERNAMENTALES,
El Colegio de México, México, 1991.