

23
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA GESTION DE LOS RECURSOS MATERIALES EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

T E S I S

**PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)**

**P R E S E N T A :
SERGIO CAMACHO MENDOZA**

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER.



CIUDAD UNIVERSITARIA.

OCTUBRE 1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

265480



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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, por haberme otorgado la oportunidad de ser, enseñarme el valor de la familia y el amor, en particular por la confianza que siempre me has tenido.



A mi padre, por el cariño que me diste y la preocupación en mi preparación académica, enseñarme lo que es el trabajo y el camino de la honestidad, gracias por tu recuerdo. +

A mis adorables hijos, Aída, Lorena Sergio y Daniela, fuente de inspiración para vencer los obstáculos y alcanzar cualquier meta.

A Imelda, mi esposa y compañera de mi vida, por la paciencia que me has brindado en beneficio de mi superación profesional y por el amor que me has demostrado.

A mis hermanos, por lo que en el transcurso de la vida he aprendido de ustedes y por el apoyo que me han dado.

A la lic. Rina Aguilera Hintelholher, amiga de siempre, misma que con su entusiasmo y acertada dirección, me dió la oportunidad de hacer realidad presente documento y el alcanzar uno de mis más grandes anhelos.

A mis amigos, por su contribución en mi formación, la paciencia, el cariño y su amistad sincera que siempre me han demostrado.

**A la Universidad Nacional Autónoma de México,
por la oportunidad que me otorgó de ser alumno
de esta excelente Universidad, que ha sido forjadora
de grandes hombres para nuestro País.**

INDICE

Proemio	1
I - Ambito de Gestión de la Administración Pública en el ejercicio de los Recursos Materiales del Gobierno Federal	3
A.- El Estado	3
B.- El Gobierno	4
C.- La Administración Pública	5
D.- El Estado y la Administración Pública en el caso de México	6
1.- La Oficialía Mayor y la Unidades de Administración en las Entidades Paraestatales del Gobierno Federal	10
2.- El Área de Recursos Materiales.	11
II - Sustento Legal de la Gestión de los Recursos Materiales	13
A.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	13
B.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	14
C.- Ley Federal de Entidades Paraestatales	15
D.- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas..	16
E.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	18
F.- Ley General de Bienes Nacionales	19
G.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	20
III - La Gestión de los Recursos Materiales en el Gobierno Federal	22
A.- Las Adquisiciones	23
B.- Los Almacenes e Inventarios	28
C.- Los Arrendamientos y Servicios Generales	30
D.- La Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles	32
IV - Propuesta para Eficientar la Gestión de los Recursos Materiales en la Administración Pública Federal	34
A.- Profesionalización	35
1.- Perfil de titular de Recursos Materiales en la Administración Pública Federal	36
2.- La Solvencia Moral	37
3.- La Capacitación	37
4.- El Servicio Civil de Carrera	38
B.- Instrumentación de Normas y Procedimientos	40
C.- Control Preventivo y Correctivo	43
Conclusiones	46
Anexos	48
Bibliografía	57

PROEMIO

El Gobierno Federal destina una cantidad importante de recursos económicos para la adquisición de bienes que se destinan a obras y servicios necesarios para actualizar e incrementar la infraestructura del país, así como para el suministro de bienes de consumo que requieren las dependencias y entidades en su operación, independientemente de los arrendamientos de bienes y los servicios que se otorgan a las mismas, destaca el hecho que el Gobierno es el mayor comprador en México lo que marca la trascendencia que tiene en la economía nacional la derrama de recursos que realiza.

Así mismo el Gobierno Federal requiere enajenar bienes que dejan de serle útiles, por considerarse inaplicables al servicio de las instituciones que los tienen, están en condiciones de inservibles u ociosos, implicando un ingreso potencial de recursos de gran importancia al país que pueden aplicarse para cubrir las necesidades apremiantes que demanda la Sociedad.

En tal virtud se hace indispensable analizar la problemática en cuanto a la eficiencia, oportunidad y transparencia que debe prevalecer en la gestión de los recursos materiales, para cumplir con el mandato Constitucional de obtener las mejores condiciones al Estado en la contratación de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como en la enajenación de bienes.

De acuerdo a lo anterior y con la finalidad de establecer la importancia que reviste al administrador público la atención oportuna a dicha premisa Constitucional, en el primer capítulo de este documento se enmarca que es el Estado, el Gobierno, la conformación de la Administración Pública en México como instrumento ejecutor de las acciones de Gobierno, así como las funciones del titular del área administrativa y de recursos materiales respectivamente, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En el segundo capítulo se presenta el sustento legal que norma el actuar en la gestión de los recursos materiales, aspecto prioritario en virtud que la actuación del Servidor Público en esta área, se encuentra sujeto a la observación estricta de normas y procedimientos que de no cumplirse, lo hacen acreedor a la aplicación de responsabilidades.

Las principales actividades que se realizan en la gestión de los recursos materiales son: adquisiciones, control de almacenes e inventarios, arrendamientos, servicios y enajenación de bienes, las cuales se detallan en el tercer capítulo, a fin de ubicar el contexto donde se encuentra la problemática que se considera es necesario atender para eficientar el ejercicio de las funciones de recursos materiales en el Gobierno Federal.

En el cuarto capítulo, se plantean las propuestas que permitan dar solución a los problemas que se han detectado en el área de recursos materiales de conformidad con lo establecido en el presente documento, para optimizar el uso de los recursos, garantizar las mejores condiciones al Estado en la contratación y enajenación que nos ocupa y su capacidad de respuesta y organización ante la apertura comercial que se viene experimentando con la firma de Tratados de Libre Comercio (a la fecha se han firmado con Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y Chile) y como respuesta al fenómeno de la globalización de la economía a nivel mundial, que repercutirá en ajustes en los procedimientos de recursos materiales.

Destacan aspectos que se requieren profundizar para adecuar la actuación del servidor público en estándares de eficacia y eficiencia, ascendiendo a la profesionalización en el conocimiento de las actividades que desempeña y poder incursionar en la evaluación de su desempeño a fin de contar con gerentes públicos por lo menos al nivel de las empresas privadas, ya que su importancia radica que en el Gobierno se ejercen los recursos del pueblo de México, mismos que deben aplicarse de manera honesta y racional en beneficio de la Sociedad.

I.- AMBITO DE GESTION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS MATERIALES DEL GOBIERNO FEDERAL

Con la finalidad de ubicar el ámbito de aplicación de la gestión de los recursos materiales del Gobierno Federal, es conveniente identificar el contexto en donde actúa y de esta manera la importancia de su estudio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 134, las directrices que deben observarse en la administración de los recursos económicos, para garantizar al Estado las mejores condiciones de contratación en las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como en las enajenaciones de bienes que realiza.

A partir de las disposiciones del Artículo Constitucional citado en el párrafo anterior, procederemos a ubicar la incidencia que tiene la gestión de los recursos materiales, en las instancias que se mencionan enseguida: Estado, Gobierno, Administración Pública, Oficialía Mayor y Areas Titulares del Administrativo en el Sector Paraestatal.

A.- El Estado

El Estado es un sistema normativo cuya integración se encuentra en los siguientes tres elementos básicos: Pueblo o población.- grupo de individuos, que se les aplica de igual forma la norma jurídica; Territorio.- ámbito de validez espacial de la norma jurídica y; Poder Público.- fuerza que actúa con autoridad sobre la sociedad, para el cumplimiento de las normas jurídicas.

Los elementos de la existencia del Estado son: "Su población, sus recursos naturales, su espacio territorial, sus fuerzas concurrentes y divergentes, sus instituciones, su sistema de autoridad, sus funciones y la variedad de medios susceptibles de utilizarse para conseguir sus fines positivos y negativos".¹

Para Maquiavelo la razón del Estado "es la capacidad que el mismo tiene para conducirse como poder constituido, reconocido y dotado de medios para vencer fuerzas no estatales. Pero no se refiere a vencer a cualquier costo, sino expandir su fuerza y potestad con un criterio de eficacia, lo cual supone incrementar el poder estatal, pero al mismo tiempo someterlo a frenos que puedan dañar la vida de los súbditos".²

¹ Ricardo Uvalle Berrones "Los nuevos derroteros de la vida estatal", 1994, p. 54

² Ibid. Pp. 43-44

“Las funciones primordiales del Estado, están encaminadas a patentizar la capacidad de autodeterminación del Estado mismo, ante otros estados; a desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de dicha autodeterminación; a proporcionar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación; a desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad, tanto los materiales, como los intelectuales y morales; y a ejercitar la justicia, para asegurar la aplicación del derecho”.³

Lo anterior sustenta la soberanía del Estado, para que de forma autónoma y con la voluntad del pueblo pueda desarrollarse y organizarse, a fin de cumplir con sus deberes, destacando la interrelación con otros estados, la defensa ante cualquier elemento que afecte la estabilidad del mismo, la administración de las finanzas, la aplicación de la justicia conforme a derecho y la estabilidad social de su interior.

La acción del Estado se realiza por el Gobierno mediante programas, políticas y planes, que lleva a cabo para responder a las necesidades de la sociedad, buscando otorgar bienestar a la misma, cuyos resultados varían de acuerdo al tamaño de los problemas existentes, a su compleja estructura, su burocratización y escasez de recursos públicos entre otros factores.

B.- El Gobierno

El Gobierno es la parte organizada del Estado, mediante órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos políticos-administrativos que corresponden al Estado. “El Gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde el ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. El Gobierno busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del Estado y es con base en este condicionamiento como manifiesta el ejercicio del poder.

Pero para que tal ejercicio se efectúe en forma armónica y no sea foco continuo de conflictos, la función gubernamental debe asumir un carácter normativo tendiente a regular la acción de los particulares entre sí y frente a la autoridad constituida”.⁴

La atención de las demandas y satisfacción de necesidades de la Sociedad que están a cargo del Gobierno, se cristalizan a través de la Administración Pública.

³ Omar Guerrero Orozco, “Reflexiones sobre la Administración Pública”, en Revista de Administración Pública No. 89 1995, p.39

⁴ Ramiro Carrillo Landeros, “Metodología y Administración”1983, p.114

C.- La Administración Pública

La Administración Pública es la rama ejecutiva del Gobierno a través del cual se materializan las políticas del Estado, es el instrumento del Gobierno que le permite proporcionar a la sociedad en su conjunto, respuestas a las demandas de servicios que conllevan a una distribución de bienestar social dentro de un marco de igualdad.

La Administración Pública sustenta su existencia en el nacimiento de la Sociedad⁵, y las leyes sirven para organizarla y determinar su modo de existir ya que procede de los principios establecidos por la Sociedad, esto diferencia la relación de la Administración Pública que no es instituida por la ley, más bien le confiere dirección y organización para su ejercicio.

Es importante destacar que la Administración Pública se encuentra sujeta de manera permanente al cambio ya que no es estática, debe ajustarse al desarrollo de la Sociedad que es el soporte de la misma. "Para la Administración Pública, las políticas públicas⁶ en cuanto instrumentos de Gobierno son determinantes para evaluar el costo de sus acciones.

Cuando la Administración Pública omite costos y ventajas de la acción de Gobierno, queda atrapada en sus valores inerciales y en la cultura de la ineficiencia. Una Administración Pública que se ciñe a lo administrativo, a lo formalista y lo burocrático, pierde su savia social, se constituye en un mal público y contribuye a que la acción del Gobierno sea infecunda⁷

⁵La sociedad civil se constituye en el momento... "que cierto número de hombres se une en sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural, cediéndolo a la comunidad..."

Los hombres están en sociedad desde el momento en que establecen... en este mundo un juez con autoridad para decidir todas las disputas y reparar todos los daños que pueda sufrir un miembro cualquiera de la misma. Ese juez es el poder legislativo, o lo son los magistrados que el mismo señale" La forma de actuar en las decisiones de la sociedad se apegan a que.. la resolución de la mayoría es aceptada como resolución de la totalidad de sus miembros y, por la ley natural y la de la razón, se da por supuesto que obliga, por llevar dentro de sí el poder de la totalidad.

Lo que inicia y lo que realmente constituye una sociedad política cualquiera, no es otra cosa que el consentimiento de un número cualquiera de hombres libres capaces de formar mayoría para unirse e integrarse dentro de semejante sociedad. Y eso, y solamente eso, es lo que dió o podría dar principio a un gobierno legítimo" John Locke " Ensayo sobre el Gobierno Civil". 1980. Pp. 66, 74 y75.

⁶ Las políticas públicas se refieren a " Un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas, en un situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas" Alejandro Buendía Vázquez, "Políticas Públicas : Enfoque y Perspectivas". Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No. 35, 1997, p.14.

⁷ Ricardo Uvalle Berrones, "Las Políticas Públicas : un Testimonio del Gobierno Ilustrado y Democrático" Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No. 35, 1997, p.53

La Administración Pública tiene la responsabilidad de identificar, decidir, diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas, hasta la efectividad de su aplicación tomando en cuenta que las acciones del Gobierno se realizan a través de sus órganos, instancias y funciones, situación preponderante ante la problemática actual que tiene la Administración Pública debido a ineficiencias, duplicidad de funciones y en especial ante la respuesta a las reformas del Estado que se están experimentando en los últimos tiempos como son: privatización de empresas públicas, reestructuración, liberación financiera, mayor participación extranjera en diversas actividades, desregulación de actividades terciarias y agregaría la apertura democrática que conllevará cambios estructurales y demanda de mejores servicios.

La política pública comprende un proceso de interacciones que implican acuerdos, compromisos y espacios abiertos para facilitar la comunicación entre el Gobierno y grupos ciudadanos.

La gestión de los recursos del Estado es tarea de la gerencia pública⁸. La determinación de los mismos, es responsabilidad de la Administración Pública.

"En la Administración Pública la gerencia pública adquiere cuerpo de decisiones, programas, políticas y procedimientos que permiten el diseño y ejecución de las decisiones públicas."⁹

México no escapa a los procesos que están ocurriendo en el mundo, en la gestión de los recursos materiales son observados con interés ya que es el área que realiza las adquisiciones, en el entendido que el mayor comprador en el país es el Gobierno Federal. De conformidad con el contexto citado, en el siguiente inciso comentaremos la forma de organización e interacción del Estado, el Gobierno y la Administración Pública en México.

D.- El Estado y la Administración Pública en el caso de México.

En México la voluntad del pueblo se expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece la forma de Gobierno, crea los poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), determina las garantías individuales y la instrumentación de la Administración Pública Federal en Central y Paraestatal.

⁸ La Gerencia Pública es el conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas, que se relacionan con el cuánto, el cómo y el porqué de los recursos del Estado. Significa también la utilización de métodos, tecnologías y técnicas que tienen por objeto la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos. Ricardo Uvalle Berrones, "Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública" Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1992, p.9.

⁹ Ibid, p.1

El Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: "Es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental."¹⁰

Es una República en virtud que el Jefe del Estado Mexicano no es vitalicio, en este caso cubre un sexenio en su mandato.

Es Democrática debido a que los representantes del pueblo, son elegidos por votación popular y es Representativa, ya que el pueblo manifiesta su voluntad a través de sus representantes en el Congreso de la Unión, mismos que aprueban las leyes y conocen los problemas que aquejan a la ciudadanía.

Es Federal, conforme al pacto de la federación en el cual los estados y municipios se adhieren a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las funciones del Estado son: Legislativas, Jurisdiccionales y Administrativas; la primera se refiere al establecimiento de las leyes que lleva a cabo en el Poder Legislativo que ejerce sus atribuciones en el Congreso de la Unión integrado por la Cámara de Senadores y Diputados respectivamente; la jurisdiccional establece el sistema de impartición de justicia y está representada en el Poder Judicial, por conducto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y; la tercera es la administrativa en cuyo ámbito el Estado materializa sus actividades a través del Poder Ejecutivo, mediante la Administración Pública.

De acuerdo a lo anterior existen tres instancias de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, el primero es la instancia de Gobierno donde se encuentra inmerso el presente estudio.

El Estado Mexicano durante los últimos 15 años, ha venido experimentando diversos ajustes para modernizarse y estar a la altura de los estados en vías de desarrollo en el mundo, así como con los estados desarrollados, provocando ello la Reforma del Estado, la cual incluye diversos aspectos, incidiendo en el presente estudio uno, que es la desincorporación de empresas públicas que esta realizando el Gobierno, en las cuales el administrador de los recursos materiales actúa en la enajenación de activos.

Con la apertura democrática, se hace indispensable tomar en consideración la nueva relación del Gobierno con la Sociedad, ya que se venía dando en un marco casi exclusivo a través de los representantes de la ciudadanía en el

¹⁰ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 1997, p.43

Congreso de la Unión, los cuales en su mayoría absoluta eran del partido del Gobierno, ello hacía que las políticas fueran de elaboración exclusiva del mismo.

"La recuperación de la vida pública en el Estado replantea el papel de éste en la Sociedad. En concordancia con el bien público, no es factible que el Estado continúe como protagonista principal del quehacer político y social. Es necesario que asuma una función de regulador, promotor y coordinador de los esfuerzos y capacidades tanto individuales como sociales"¹¹

Dicha apertura democrática y el equilibrio que se viene dando con la nueva integración de la Cámara de Diputados, en la que destacan tres partidos mayoritarios dará paso a un nuevo escenario en la relación del Gobierno y la Sociedad Participativa, "sin la participación ciudadana la acción del gobierno es incompleta, ya que las aportaciones de los propios ciudadanos es necesaria para orientar mejor el contenido y los cursos de acción del gobierno. El vínculo gobierno-ciudadanos es una constante que se articula con los valores de la democratización. La vida pública es una esfera de acuerdos, controversias, cooperación e institucionalidad"¹² en tal virtud se fortalecerá la instrumentación y la aplicación de Políticas Públicas.

La viabilidad de incrementar la acción de los ciudadanos en la atención a los problemas nacionales permitirá eficientar la gestión del Gobierno, ya que si bien en su obligación, la aplicación de las políticas públicas para el bienestar de la sociedad, posibilita una comunicación más directa, también con grupos de poder informales para la instrumentación de políticas que benefician al desarrollo del país.

Un factor que es innovador es buscar que el Gobierno sea eficiente y racional, contando con herramientas como son el análisis del costo-beneficio y el análisis costo-eficacia, aspectos que incidirán en eficientar el actuar del Gobierno y de la Administración Pública, ya que al existir competencia entre partidos políticos, será más severamente calificado su actuar y surgirán mayores posibilidades de establecer políticas eficientes con vistas de racionalidad técnica y económica, en la atención de necesidades reales.

"Hay buen gobierno cuando la Administración Pública estimula y apoya la iniciativa de los particulares y las agrupaciones sociales en favor del interés social; cuando el bienestar individual desemboca en el sano bienestar social; cuando la opinión pública y la participación ciudadana son tomadas en cuenta en los asuntos de orden común; cuando la democratización y publicitación del poder

¹¹. Ricardo Uvalle Berrones, op.cit p.88

¹² Institucionalidad viene de institución, el cuál significa Instaurar , crear. Establecimiento fundación de una cosa establecida o fundada....Vicente Anaya Cadena Diccionario, Política, Gobierno y Administración Pública 1998, p.209

permiten alcanzar el consenso y la legitimidad vía la concertación; cuando la estabilidad política entendida como una correlación de fuerzas disímolas es institucionalizada; cuando la democracia, la libertad y la justicia son el mejor contrapeso a los excesos del poder”.¹³

El Gobierno de México se estructura a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho, las leyes y los reglamentos a fin de garantizar que los intereses de la vida privada y la vida pública no sean antagonicos, sino armónicos, concurrentes y complementarios.

Actualmente la acción del Estado en la sociedad y la economía, esta enmarcado en la globalización, en una interrelación permanente con los mercados externos, una prueba de ello en el estudio que nos ocupa, es el Tratado de Libre Comercio formalizado por México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, en el mes de abril de 1998 se firmó el Tratado de Libre Comercio con Chile, se espera que en breve tiempo con otros países del Continente Americano se forme un bloque comercial.

La política pública se caracteriza por conjugar operaciones, acciones y actividades que se encaminan al tratamiento de problemas que requieren intervención pública. “Desde la óptica de las políticas públicas, la categoría costos públicos se omitió durante largo tiempo en las capacidades financieras de los gobiernos. Ahora que hay conciencia de que los recursos públicos son escasos, se vuelve la mirada a los mismos para cuidarlos y aprovecharlos con inteligencia y productividad”¹⁴

El Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Poder Ejecutivo contará para el desempeño de sus atribuciones con la Administración Pública Federal Central y Paraestatal, misma que conforme se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, distribuye los negocios de orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como la relación con las Entidades Paraestatales y la intervención en su operación.

La Administración Pública Federal Centralizada se integra por la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo.(anexo 1)

La Administración Pública Federal Paraestatal, comprende los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales

¹³ Ricardo Uvalle Berrones, “Las Políticas Públicas : Un Testimonio del Gobierno Ilustrado y Democrático”, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No. 35, 1997, p 58.

¹⁴ Ricardo Uvalle Berrones, op. cit p.104

de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, así como Fideicomisos. (anexo 2)

Las actividades administrativas en las dependencias gubernamentales, están a cargo de la Oficialía Mayor y en entidades paraestatales de las direcciones, subdirecciones o gerencias de administración según corresponda, las cuales cuentan con la atribución y responsabilidad del ejercicio y control de gran parte de los recursos económicos del Estado.

1.- La oficialia mayor y las unidades de administración en las entidades paraestatales del gobierno federal.

La *oficialia Mayor* en las Dependencias de Gobierno se refiere al área administrativa que se encarga de establecer las normas y procedimientos para el desarrollo de las funciones respecto a la administración de personal, de recursos financieros y materiales.

En la mayoría de las instituciones públicas en esta área se encuentra inmersa también la administración de los bienes informáticos, el desarrollo de sistemas y comunicaciones, salvo en aquellas instituciones donde se tiene conceptualizada esta función como sustantiva de acuerdo a las políticas y objetivos de las mismas, como es el caso de las Sociedades Nacionales de Crédito.

La función administrativa se ha venido ubicando como una actividad de apoyo a las áreas sustantivas de las instituciones gubernamentales, cabe destacar que tiene igual relevancia que cualquiera otra y requiere de la especialidad de su personal en las materias asignadas para su buen funcionamiento. Las áreas técnicas se encuentran inmersas en la lucha del poder de decisión del rumbo de las instituciones, permitiendo esto en ocasiones que la importancia de la administración como una área que organiza los recursos y los racionaliza de acuerdo a la prioridad de los programas, se vea supeditada a las prioridades de las áreas sustantivas.

El Oficial Mayor se encuentra ubicado en el segundo nivel jerárquico en las dependencias como mando superior, su posición y función le permite tener una visión amplia de los programas y proyectos de la Institución en virtud que tiene de manera permanente relación con todas las áreas de la misma.

Las funciones primordiales del Oficial Mayor son:

- "Establecer y conducir la política de administración interna que apruebe el Secretario.

- Establecer de acuerdo con las normas generales aprobadas, las directrices, normas y criterios técnicos para el proceso interno de programación, presupuestación, evaluación presupuestal e informática y regular su aplicación.
- Autorizar las erogaciones, vigilar el ejercicio del presupuesto y llevar su contabilidad.
- Proporcionar los servicios de apoyo administrativo en materia de diseño de sistemas y equipamiento informático y de comunicaciones.
- Dictar y establecer con la aprobación del Secretario, las normas, sistemas y procedimientos administrativos de los recursos humanos, materiales y financieros de acuerdo con los programas y objetivos de la Dependencia.
- Conducir las relaciones laborales de acuerdo con las políticas que señalan las autoridades superiores.
- Controlar las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que realice la Secretaría¹⁵.
- Controlar la enajenación de bienes no útiles a la Institución, o que estén obsoletos o en condiciones de chatarra.

En el caso de las entidades paraestatales, el titular de la administración en general realiza las mismas funciones que tiene a su cargo el Oficial Mayor, con la diferencia en su ámbito de gestión en el escenario político, ya que las entidades se encuentran dentro de la coordinación de una Dependencia Cabeza de Sector, debiendo sujetarse a los lineamientos que se establezcan en esa instancia.

En la Oficialía Mayor o áreas homólogas se encuentra adscrita la administración de los recursos materiales, tema central de este trabajo, esta unidad mantiene constante relación con la ciudadanía por conducto de proveedores y potenciales compradores de bienes sujetos a enajenación por el Gobierno Federal, haciendo relevante su gestión por la capacidad de respuesta que debe otorgar, la transparencia en las operaciones y la honestidad en el manejo de recursos.

2.- El área de recursos materiales.

Todas las dependencias y entidades de la Administración Pública cuentan con el área de suministros entendiéndose como tal, proporcionar los bienes de consumo e instrumentales que se requieren para el desempeño de las funciones encomendadas al personal de las mismas, el mantenimiento a las instalaciones donde se ubican y los servicios generales como son: control vehicular, inventarios, telefonía, archivo, correspondencia, fotocopiado entre otros y ; la depuración y enajenación de bienes obsoletos y no útiles, a fin de

¹⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, " Leyes y Códigos de México"1997, Pp.1120 al 1122.

mantener únicamente aquellos necesarios para el desempeño de las funciones institucionales.

Para dar cumplimiento estricto al mandato constitucional de obtener las mejores condiciones de contratación para el Estado, en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, debe llevarse a cabo una adecuada programación de las necesidades en la materia, coordinando a las áreas requirentes para su presentación oportuna.

La gestión de recursos materiales, esta sustentada en el cumplimiento de los procedimientos normativos que reglamentan la forma como deben efectuarse las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, mismos que para su atención requieren de tiempos prolongados, haciendo que la capacidad de respuesta a las peticiones de las áreas, no sea lo ágil y oportuno que se requiera, menos aún cuando la programación de los requerimientos no se logra con toda oportunidad.

En el área de administración de recursos materiales recae el ejercicio de una *parte significativa del presupuesto* autorizado a las dependencias y entidades, ello hace que esta unidad sea motivo de verificación continua de las Contralorías, ya que en ella debe realizarse el mayor esfuerzo para que se racionalicen los recursos económicos del Estado, evitando gastos innecesarios y *buscando su optimización*.

Las principales funciones en la gestión de recursos materiales, son las siguientes:

- "Proporcionar los servicios de apoyo administrativo en materia de personal, servicios generales, conservación y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, adquisiciones y suministros;
- Operar los procedimientos relativos a las adquisiciones, contratación de servicios, abastecimiento de los recursos materiales y de los servicios generales, que requiera la Secretaría conforme a la normatividad vigente;
- Administrar los almacenes de la Secretaría por medio de un sistema de control de inventarios y realizar la distribución de bienes e insumos, de acuerdo con las disponibilidades existentes".¹⁶
- Enajenar los bienes muebles e inmuebles en desuso, obsoletos o en condiciones de chatarra según corresponda, conforme a la normatividad emitida en la materia.

¹⁶ Ibid. p.1145.

II.- SUSTENTO LEGAL DE LA GESTION DE LOS RECURSOS MATERIALES.

El ámbito de los recursos materiales en el Gobierno Federal se encuentra ubicado como una área de apoyo para la atención de las necesidades de bienes materiales que tienen diversas unidades de las instituciones gubernamentales, en ella se concentra la actividad de las contrataciones para el suministro de bienes de consumo (material de oficina, limpieza, artículos eléctricos, combustible, insumos de cómputo, etc.) y bienes instrumentales (maquinaria en general, equipo de comunicaciones, de cómputo, mobiliario y equipo de oficina entre otros).

Asimismo es el área encargada de enajenar todo tipo de bienes de las dependencias y entidades, que no son útiles para el cumplimiento del objeto de las mismas, por estar obsoletos o inservibles, procurando que se realice su venta en el menor tiempo posible a fin de evitar gastos de mantenimiento, almacenaje o mayor deterioro a los bienes.

Cabe destacar que la forma como deben realizarse las adquisiciones, contratación de servicios, arrendamientos y enajenación de bienes, se encuentra normada por una cantidad innumerable de disposiciones legales, mismas que establecen los pasos que deben cubrirse en la gestión de los recursos materiales para la formalización de dichas operaciones.

La inobservancia a cualquiera de las múltiples normas aplicables en la materia, hacen susceptible al funcionario público que actúa en esta área, a ser sujeto de fincamiento de responsabilidades, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es fundamental en recursos materiales conocer el marco legal que rige las funciones de su área, en seguida se mencionarán los principales aspectos de incidencia de diversas leyes y normas que son básicas para el cumplimiento de las actividades encomendadas a la misma.

A.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 134 Constitucional establece las bases para la administración eficiente de los recursos económicos del Gobierno y es donde se encuentra la premisa fundamental en el ámbito de gestión de recursos materiales en cuanto a que ejerce importantes recursos económicos del Estado, administra sus activos y lleva a cabo la enajenación de bienes.

Dicho artículo establece para el Gobierno Federal que "las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través

de licitaciones públicas mediante convocatoria pública 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”.¹⁷

En el Estado de derecho donde existen iguales derechos y obligaciones para la sociedad, deben establecerse reglas claras de participación de la ciudadanía en los actos que convoca el Gobierno, que no exista preferencia por algún tipo de producto o servicio, sin mediar una justificación de acuerdo a los preceptos de la Ley que reglamenta su operación. “La licitación pública es un procedimiento administrativo por el cual la Administración Pública elige como contratante a la persona, física o jurídica, que le ofrece las condiciones más convenientes para el Estado”¹⁸

El artículo 134 Constitucional cita conceptos de eficiencia, eficacia y honradez, los cuales representan la moralidad administrativa donde debe basarse el actuar de los funcionarios públicos titulares del área de recursos materiales.

B.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las bases de la organización de la Administración Pública Federal en su ámbito Central y Paraestatal, se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conforme a lo señalado en el capítulo I, apartado D, de este documento.

Los titulares de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, les corresponde el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, sin embargo para el cumplimiento de los mismos pueden delegar facultades a funcionarios públicos de menor jerarquía, salvo aquellas atribuciones que por Ley o Reglamento Interior sean indelegables, en este caso los asuntos de carácter administrativo son delegados a los Oficiales Mayores en dependencias y directores de administración o según se determine el nombre del puesto en Entidades Paraestatales, creando una estructura administrativa que cubra las funciones a cargo de las áreas citadas.

¹⁷ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” 1997, p.142

¹⁸ Manuel Lucero Espinosa “ La Licitación Pública” 1993, p.29

En virtud de la necesidad apremiante de hacer al Gobierno eficiente, se establece en la Ley que nos ocupa la factibilidad de crear órganos administrativos desconcentrados, otorgándoles ciertas facultades de decisión. En el caso de las funciones a cargo de recursos materiales se ha avanzado significativamente en materia de desconcentración, debido a que el procedimiento de contratación de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y enajenación de bienes se está realizando en el interior del país, inclusive en algunas dependencias y entidades casi totalmente, solamente se mantienen concentradas las contrataciones que no es posible realizar en los estados o que su desconcentración provocaría una pérdida al Estado al contratar lo que corresponda en condiciones desfavorables.

C.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, correspondiendo a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades sectorizadas según corresponda, conocer su operación y evaluar sus resultados.

Es importante destacar que el sector paraestatal ha venido buscando su transformación para ser eficiente, eficaz y productivo, de manera tal que responda a los requerimientos de desarrollo económico y social del país, por lo que su marco normativo, ha sido necesario perfeccionarlo para atender los fines del servicio muy en especial para la Empresa Pública." Las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera".¹⁹ las entidades de servicio institucional son aquellas que cumplen una función social, no se omite señalar que el Gobierno cuenta con empresas estratégicas que son vitales para el desarrollo de México.

Lo anterior vislumbra lo fundamental que es respetar y fortalecer la autonomía de gestión de las entidades paraestatales por conducto de su Órgano de Gobierno, destacando entre sus múltiples facultades lo establecido en el artículo 58 fracción V de la Ley Federal de Entidades Paraestatales respecto a recursos materiales y que a la letra dice "V.- Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el Director General pueda disponer de los activos fijos de la Entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma; " y en la fracción VII se indica "aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de esta Ley, las políticas, bases y programas

¹⁹ Ley Federal de Entidades Paraestatales "Leyes y Códigos de México" 1997, p.109

generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la Entidad Paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles...²⁰

Asimismo en su fracción XIV señala, "Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquier otra Dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como de dominio público de la Federación..."²¹

Como puede observarse existe una diferencia de fondo en la Administración Pública Central y la Paraestatal, desde el punto de vista de su marco legal aplicable en la administración de los recursos materiales, situación que establece una plataforma para ser punta de lanza en la eficiencia racional del actuar administrativo, para responder a las necesidades reales de la gestión de la Administración Pública, aunque en el ejercicio real no se aplican en plenitud estas disposiciones.

Un aspecto que permite la mayor certidumbre en el actuar de las entidades se encuentra establecido también en el artículo ya citado en su fracción X, que dispone como facultad del Organismo de Gobierno autorizar la creación de comités de apoyo, mismos que pueden conocer, verificar y controlar las acciones que deben efectuarse para hacer eficiente, eficaz, productivo y racional el cumplimiento de las metas establecidas, en el caso de recursos materiales las contrataciones inherentes a sus funciones y las enajenaciones.

D.- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas según se establece en su artículo I, "Tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma"²² que celebre la Administración Pública Central y Paraestatal.

Es importante indicar que esta Ley solamente es aplicable para las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública, que contratan las dependencias y entidades con cargo total a fondos federales, por lo

²⁰ Ibid. p.84

²¹ Ibid. p.85

²² Ley de Adquisiciones y Obras Públicas." *Leyes y Códigos de México*" 1997, .p.751

que no es aplicable en rigor a los Gobiernos de los Estados de la República Mexicana.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas dispone que debe promoverse la simplificación administrativa, descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades, aspecto que de cumplirse beneficia la atención a la relación de la ciudadanía a través de los proveedores, la agilización de trámites, el fomento a la economía de las diversas regiones del país y el establecimiento específico de la responsabilidad y atribuciones de los funcionarios públicos que participan en alguna actividad en la materia que nos ocupa.

En esta Ley quedan plasmados los lineamientos que para la ejecución de las adquisiciones, prestación de servicios y obras públicas deben observarse como son: la planeación, programación y presupuestación, que buscan orden en las operaciones que son necesarias en la materia a las Instituciones para el desempeño de sus funciones y de esta manera evitar que el gasto de los recursos económicos se realice sin una planeación adecuada y de acuerdo a las metas institucionales.

Asimismo señala el procedimiento para la contratación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública, cuyo espíritu es otorgar las mismas condiciones a los licitantes para que tengan igual oportunidad de presentar sus propuestas, que la evaluación se realice conforme a las bases establecidas en los concursos, la adjudicación se efectúe de manera imparcial y al proponente que presente la oferta solvente más baja.

Se entiende por oferta solvente más baja, aquella que cumpliendo todos los requisitos de las bases y las especificaciones técnicas del artículo o el servicio, sea la más económica y se encuentre en condiciones de mercado.

La licitación pública es el procedimiento básico que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para las contrataciones que realiza el Estado en adquisiciones y servicios, cabe mencionar que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, contempla procedimientos de excepción a la licitación pública por no ser conveniente su aplicación, debiendo darse cumplimiento a los aspectos que señala la misma.

Incluye los lineamientos de control, infracción y sanción de las inconformidades y el recurso de revocación, aspectos que buscan garantizar la transparencia en las operaciones que realizan a nombre del Gobierno Federal los servidores públicos que están inmersos en la administración de los recursos materiales y otorgar los elementos para que de existir desacuerdo en alguna parte del procedimiento que se realice en los aspectos citados, pueda

ventilarse para permitir que la actuación este apegada a las disposiciones legales aplicables.

Las disposiciones legales que reglamentan las funciones que deben observarse en la gestión de los recursos materiales son abundantes, adicionalmente a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas existen diversas disposiciones legales que la reglamentan o fijan procedimientos, en anexo 3 se detallan.

E.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, norma las actividades del presupuesto, la contabilidad y el gasto, que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, esta última actividad comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como el pago de pasivos de deuda pública.

Las actividades antes mencionadas se encuentran reguladas por las políticas que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se apoya para la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de las entidades, a través de las Dependencias Cabeza de Sector, este aspecto es fundamental ya que es la principal herramienta de éstas para mantener el control de las entidades que están bajo su coordinación sectorial, en virtud que las aprobaciones presupuestales son otorgadas por dicha Secretaría a través de la Coordinadora de Sector.

El presupuesto se elabora para cubrir periodos anuales atendiendo los programas institucionales, en este sentido el área de recursos materiales debe elaborar el programa anual de adquisiciones para obtener la suficiencia presupuestal que permita comprometer recursos económicos del Estado, este programa debe incluir los equipos, maquinaria, herramientas y los bienes de consumo entre otros.

Lo anterior permite conocer la cantidad de recursos que se requieren para el año correspondiente, ajustar las necesidades en su caso y difundir ante proveedores y prestadores de servicios a través de sus Cámaras donde se encuentran agremiados, el tipo de adquisiciones y servicios que se efectuarán durante el año. En materia de ingresos corresponde al responsable de los recursos materiales, elaborar su programa anual de ingresos por enajenación de activos ociosos. Los pagos y cobros que deban realizar la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República, se realizan por conducto de la Tesorería de la Federación.

El Poder Legislativo y Judicial efectúan las actividades de cobro y pago que les corresponden por conducto de su tesorería, en lo referente a entidades paraestatales manejan sus fondos y hacen sus pagos a través de sus propios

órganos, en el entendido que en este último caso existe la posibilidad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine el manejo temporal o permanente de los recursos de las mismas en la Tesorería de la Federación.

Como se expuso antes el presupuesto se programa por cada año, por lo que deben realizarse las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios de enero a diciembre del año en que se aprueba el presupuesto y ejecutar los trabajos o recibir los bienes y servicios dentro de ese periodo, solamente " en casos excepcionales y debidamente justificados la Secretaría de Programación y Presupuesto (ahora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes".²³

F.- Ley General de Bienes Nacionales.

El objeto de la Ley General de Bienes Nacionales es ejercer "los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de inmuebles federales; así como la ejecución de las obras de construcción, reconstrucción, modificación, adaptación, conservación, mantenimiento y demolición que sobre ellos se realicen, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley de Obras Públicas",²⁴ actualmente Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Asimismo fija la política del Gobierno Federal en materia de arrendamientos y enajenación de bienes muebles.

En la Administración Pública Federal, se identifican bienes del Dominio Público de la Federación, los cuales son controlados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, no pueden verse afectados de ninguna forma sin la previa autorización de dicha Dependencia y los Bienes del Dominio Privado de la Federación, que son propiedad de las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, el destino de los mismos lo determina su Órgano de Gobierno.

En el artículo 63 de la Ley que nos ocupa, se establece que será la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales la que debe efectuar los avalúos relacionados con inmuebles para operaciones de adquisición, enajenación, permuta, para fijar el monto de indemnización por la expropiación que realice la Administración Pública, en el rescate de concesiones sobre inmuebles del dominio público y la justipreciación de rentas entre otros. Para las entidades se permite que puedan

²³ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Leyes y Códigos de México" 1997, p.299

²⁴ Ley General de Bienes Nacionales, Leyes y Códigos de México" 1997, Pp.531 y 532

efectuar los avalúos con las Sociedades Nacionales de Crédito, salvo en los casos de arrendamiento de inmuebles.

Esta ley instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a mantener el control de inventarios a enajenar los bienes muebles que por su uso, aprovechamiento o estado de conservación, no sean adecuados para el servicio o resulte inconveniente seguirlos utilizando, el procedimiento de enajenación deberá ser mediante licitación pública salvo que "...ocurran condiciones o situaciones extraordinarias o imprevisibles, o situaciones de emergencia; no existan por lo menos tres postores idóneos o capacitados legalmente para presentar ofertas, o el monto de los bienes no exceda al equivalente a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal".²⁵ Existen procedimientos alternos que autoriza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como es el caso de la licitación interna de vehículos.

El artículo 81 de esta Ley, estipula la factibilidad que existe de donar bienes de la Administración Pública Federal que ya no son útiles para la Dependencia o Entidad donde están adscritos, a favor de los estados, municipios, instituciones de beneficencia, educativas, culturales, a quienes atienden las prestaciones sociales a cargo de las propias dependencias, a beneficiarios de algún servicio asistencial público, a las comunidades agrarias, ejidos y a entidades paraestatales que los necesiten para sus fines.

Las Normas y Procedimientos para la Afectación Baja y Destino Final de los Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de junio de 1988, establecen las reglas de carácter general que deben seguirse para la baja, enajenación, permuta, donación o destrucción de bienes muebles.

Destaca el procedimiento en cuanto a la revisión por lo menos cada seis meses de los bienes instrumentales que se están utilizando y los que ya no se usan para evaluar si continúan al servicio institucional o procede su baja y destino final, así mismo aplica para los materiales de consumo.

G.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos constituye la vía directa para prevenir y sancionar las faltas administrativas por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia.

²⁵ Ibid. P.565

El artículo 47 de esta Ley señala las obligaciones del servidor público que debe observar en el desempeño de su empleo, destacando en la gestión de los recursos materiales las fracciones II, XV y XXIII, que señalan lo siguiente:

"Fracción II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

Fracción XV.- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí....

Fracción XXIII.- Abstenerse en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin autorización previa y específica de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la Dependencia o Entidad de que se trate..²⁶

Las sanciones que pueden aplicarse en el caso de falta administrativa, consisten en: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Sector Público.

Los elementos que se consideran para imponer sanciones administrativas son: la gravedad de la responsabilidad; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico; los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el cumplimiento de obligaciones, y; el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

²⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Leyes y Códigos de México 1997, Pp. 1089-1093.

III.- LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES EN EL GOBIERNO FEDERAL.

Como se ha mencionado en los capítulos anteriores, la gestión de los recursos materiales representa para el Estado un aspecto relevante en virtud que esta instancia es la responsable de la erogación de recursos económicos que impactan de manera importante en el gasto del Sector Público, independientemente de ser la encargada del control de los activos de las instituciones gubernamentales y la que lleva a cabo la adquisición de bienes y servicios, así como la enajenación de los bienes que por alguna causa ya no son de utilidad de las mismas.

El ejercicio de los recursos del Estado se debe realizar de manera transparente, racional y eficiente, mandato constitucional que es vigilado por diversas instancias de control como son: La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Contaduría Mayor de Hacienda y las contralorías internas.

"Para la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se reformaron los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la exposición de motivos de la iniciativa se señala; no es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente tener negocios cuya actividad se funda en relaciones económicas con el Gobierno. Esta dualidad es inmoral: o se gobierna o se hacen negocios, Los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no deben ser motín de nadie, sino salvaguardia de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que hay que servir los intereses del pueblo".²⁷

"El control externo del Poder Legislativo se expresa en dos momentos del proceso presupuestal; el primer control es a priori que se ventila en la revisión, discusión y aprobación del presupuesto anual y; el segundo control es a posteriori cuando se revisa por medio de la Cámara de Diputados órgano facultado para llevar esta función y con apoyo en su instancia técnica con la revisión de la hacienda pública que efectúa la Contaduría Mayor de Hacienda".²⁸

Aún a pesar de contar con diversas instancias de control, es indudable que en las organizaciones públicas "...los individuos inventan estrategias de grupo que políticamente les den fuerza en el interior de la estructura. La identidad, por tanto, se establece con el grupo que impulsa o protege y no con la organización. La alta movilidad en la Administración Pública es una muestra de esta tendencia. En este esquema de compensaciones y contribuciones el uso de los

²⁷ Ignacio Pichardo Pagaza, "Introducción a la Administración Pública en México" TomoII, 1984, p.127.

²⁸ Ignacio Pichardo Pagaza op. cit p.142

recursos organizacionales se orienta en función de la estrategia grupal; esta actitud es la que permite el ascenso en la pirámide, favoreciendo en muchos casos la corrupción”.²⁹

La gestión de los recursos materiales en el Gobierno Federal comprende las siguientes actividades fundamentales: adquisiciones, almacenes e inventarios, contratación de arrendamientos y servicios y la enajenación de bienes muebles e inmuebles.

Con la finalidad de establecer la normatividad en las materias antes citadas es obligación de la dependencias y entidades emitir sus manuales de políticas, bases y lineamientos, los cuales deben observar la normatividad emitida por el Gobierno Federal y adaptarla a los objetivos y atribuciones de cada institución gubernamental.

A.- Las Adquisiciones.

En el proceso de contratación de adquisición de bienes muebles destacan los aspectos de planeación, programación, presupuestación, desconcentración y simplificación.

En virtud que los recursos de que dispone el Estado no son suficientes para atender todas las necesidades de la Sociedad y que éste está obligado a proporcionar, hace necesario que exista una planeación acorde a las directrices establecidas por el Gobierno Federal en el Plan Nacional de Desarrollo en vigencia, por lo que las dependencias y entidades deben elaborar su programa institucional para alcanzar las metas gubernamentales y evitar gastos innecesarios, no se omite señalar que cada una de ellas está obligada a emitir para cada ejercicio presupuestal anual el proyecto de presupuesto que permite priorizar los requerimientos de suministros y materiales en función de la disponibilidad de recursos.

“La adquisición de materiales, suministros, servicios y equipo de la calidad apropiada, en las cantidades correctas, a los precios adecuados, en el momento debido y sobre una base continua ha acaparado la atención de muchos empresarios tanto del sector público como del privado. La escena de abastecimientos rápidamente cambiante, con ciclos de abundancia y escasez, con precios variables, tiempos de producción y disponibilidades, proporcionan un continuo desafío a esas organizaciones que desean obtener una contribución máxima de esta área”.³⁰

²⁹ Enrique Cabrero Mendoza “Del Administrador al Gerente Público” 1997, p.71

³⁰ Michiel Leenders, Harold E.Fearon y Wilbur B. England, “Administración de Compras y Materiales” 1992, p.1

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la Dependencia facultada para autorizar el presupuesto anual de las dependencias y entidades, el cual incluye la asignación de recursos de la Federación y los recursos propios que generan las entidades para soportar el gasto aprobado, de esta manera se establecen los techos presupuestales que pueden ejercerse, en el entendido que es necesario cuidar de manera estrecha el flujo de efectivo y por lo tanto el calendario presupuestal aprobado, para evitar cualquier sobregiro o insuficiencia presupuestal.

El Programa Anual de Adquisiciones, integra las necesidades en adquisiciones, servicios y arrendamiento de bienes muebles, de todas las áreas de la Dependencia o Entidad que se trate, incluyendo sus órganos desconcentrados, delegaciones o regionales. Es el instrumento básico en la gestión de los recursos materiales ya que permite planear y programar las adquisiciones arrendamientos y servicios que se contratarán, evitando la duplicación de los mismos, eliminación de requerimientos que no se ajustan a las prioridades institucionales o que no corresponden a sus programas aprobados y estandarización de bienes .

“La decisión sobre qué se debe comprar abarca algo más que equilibrar las diferentes consideraciones técnicas. El aspecto técnico más deseable o la adaptabilidad para un uso dado, una vez que se han determinado no es necesariamente, lo mejor a comprar. La distinción está entre consideraciones técnicas que se refieren a dimensiones, diseño, propiedades químicas o físicas y otras semejantes y el concepto más completo de la “mejor compra”. La “mejor compra” considera la necesidad de un cierto nivel mínimo de adaptabilidad, pero toma en consideración el costo y la posibilidad de obtenerlo, así como el transporte y la disponibilidad”.³¹

La desconcentración de la administración de recursos agiliza el proceso en la contratación de adquisiciones y servicios, en especial permite la atención de manera directa y con conocimiento del usuario, de las necesidades de materiales y servicios, fortaleciendo la economía de los estados de la federación con la derrama de los recursos en su circunscripción.

El aspecto que ha venido presentando avances importantes es la simplificación de procedimientos en adquisiciones y servicios, para dar mayor certidumbre a los proveedores en la especificación de los bienes requeridos, en la recepción de los productos y en el pago de los mismos, situación preponderante para la transparencia de las operaciones, destaca la incursión de las instituciones gubernamentales en el pago mediante la transferencia electrónica, lo cual en los países desarrollados ha revolucionado la eficiencia y rapidez en este

³¹ Ibid.Pp.144-145

procedimiento, como en el siguiente caso: "El Departamento del Tesoro de EUA, que suscribe anualmente 22 millones de cheques, se ha integrado a un sistema de pagar a sus proveedores electrónicamente".³²

El proceso de contratación de adquisición y servicios se divide en tres procedimientos básicos: Licitación pública, adjudicación directa mediante invitación restringida y adjudicación de compra directa, el procedimiento a seguir en cada operación se fija en función del presupuesto autorizado y de acuerdo a los montos de adjudicación previstos cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación.(Anexo 4)

Los procedimientos señalados en el párrafo anterior buscan eficientar la contratación de las adquisiciones y servicios, en el entendido que el responsable de los recursos materiales, debe fomentar el desarrollo de los proveedores mediante la participación a los concursos, cuidando que se obtenga en cada contratación las mejores condiciones para el Estado.

"La licitación pública es un procedimiento que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas, que tiene como finalidad seleccionar la persona física o moral, con la cual la Administración Pública celebrará un contrato determinado, haciendo la selección sobre el proveedor que presente las condiciones más ventajosas para la misma.

La tramitación de la licitación, además de perseguir como finalidad asegurar para la Administración Pública las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, también contempla la eficiencia, eficacia y honradez; aspectos, éstos últimos, que integran la moralidad administrativa".³³

Los concursos mediante licitación pública que emite el Gobierno Federal, observan las cuatro etapas básicas: a) Publicación de la convocatoria y venta de bases; b) Junta de aclaraciones; c) Recepción y apertura de ofertas; Evaluación técnica y económica y; d) Fallo y formalización de contratos. Durante el proceso del concurso existen reglas fundamentales como son: establecer bases a condiciones iguales sin dar ventaja a ningún participante, que las especificaciones técnicas correspondan exclusivamente a las necesidades reales de las instituciones públicas no aplicando alguna (s) que busque(n) dar prioridad a alguna marca o proveedor, cumplimiento estricto a los requisitos de las bases del concurso y transparencia de los funcionarios públicos encargados de aplicar el procedimiento de la licitación y de la evaluación de propuestas. En anexo 5 se detallan los principales vicios en las licitaciones.

³² Ibid. p.593

³³ Manuel Lucero Espinosa "La Licitación Pública"1993, p.31

De la evaluación que se realice de las ofertas que se presentan en los concursos, se procede a la adjudicación de los contratos a la propuesta solvente más baja, en el entendido que "...la oferta más barata no siempre resulta la más conveniente, ya que en muchas ocasiones tal situación puede acarrear innumerables problemas para la Administración Pública y para la economía nacional. Por ello debe rechazarse tal oferta, sobre todo si el precio es irrisorio, es decir, cuando resulta desproporcionado con relación a los precios de los productos u obras que rigen en el mercado, o cuando el precio más bajo se oferta con tendencias monopólicas"³⁴

Las condiciones técnicas, legales y administrativas en los concursos deben ser claras y a condiciones iguales, no necesariamente encontrar el precio más bajo, lo importante es adjudicar al licitante que presente la propuesta solvente más baja en adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, vigilando que sean los precios acordes con los existentes en el mercado, recordemos que de ninguna manera lo que busca el Estado o establece la Constitución es comprar barato, sino más bien busca la armonía, desarrollo y bienestar de la sociedad y comprar en las mejores condiciones, que incluye mayor cantidad de factores que en sí un precio, este argumento se cristaliza en la descentralización de las contrataciones hacia las delegaciones federales de los Estados, lo que permite una mejor distribución de los recursos en las diversas regiones del país.

"El gerente de compras debe ejercitar continuamente su juicio de lo que es un "precio justo" bajo diversas circunstancias. Para determinar este precio justo, debe tener experiencia (datos) y sentido común. Desde luego, una parte de la exactitud para evaluar los diversos factores que culminan en un "precio correcto y justo" es la capitalización de la experiencia pasada".³⁵

En la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas se encuentran establecidos diversos supuestos en su artículo 81 (anexo 6), para la procedencia de la adjudicación directa de contratos sin mediar una licitación pública, llevándose dicha adjudicación de manera preferente mediante el procedimiento de invitación restringida, o de no ser conveniente se procede a la compra directa, debiendo existir un dictamen circunstanciado de la Institución Gubernamental por conducto del área requeriente, que establezca los motivos que hacen viable aplicar este procedimiento y obtener la aprobación de su Comité de Compras.

Las dependencias y entidades deben establecer su Comité de Compras, el cual tiene la facultad de revisar y aprobar el Programa Anual de Adquisiciones, la publicación de las licitaciones públicas y la adjudicación de contratos que se adjudiquen al amparo del artículo 81 de la Ley de Adquisiciones y Obras

³⁴ Manuel Lucero Espinosa op. cit p.30

³⁵ Michiel Leenders, Harold E. Fearon y Wilbur B. England, Administración de Compras y Materiales 1992. p.318

Públicas. Así mismo tiene la facultad de vigilar el cumplimiento de las disposiciones normativas emitidas por el Gobierno Federal en materia de adquisiciones, contratación de servicios y control de almacenes, dar seguimiento al avance presupuestal y emitir su opinión en aspectos que son de su competencia pero que no se encuentren establecidos en las disposiciones normativas.

En el año de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, formalizado por Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México, el cual permite una mayor apertura económica y comercial al eliminar procedimientos, aranceles y disposiciones que complicaban la exportación e importación de productos entre estos países. En abril de 1998 se formalizó el Tratado de Libre Comercio con Chile y nuestro país.

En la gestión de los recursos materiales el Tratado establece reglas iguales para los concursantes, sin existir una distinción, que se difundan las licitaciones por un mismo medio de comunicación en el caso de México, por el Diario Oficial de la Federación, montos y tipo de productos que deben contratarse mediante licitación pública de carácter internacional. Existen productos que son estratégicos para nuestro país y que se producen en el mismo, que se encuentran excluidos del citado Tratado de Libre Comercio, como es el caso del petróleo y sus derivados, algunos otros productos serán incorporados en diferentes años conforme se estableció, a fin de proteger a la industria nacional y para que se prepare ante la competencia internacional.

El Tratado de Libre Comercio obliga a las empresas mexicanas que se efficienten y modernicen en especial en el control de calidad, a fin de poder competir con las empresas extranjeras, punta de lanza ante la inminente suscripción de otros tratados comerciales con países de América del Sur y Centro América.

Es observable que en especial en grandes proyectos es donde están participando directamente empresas extranjeras cuya titularidad de la patente o marca de sus productos les corresponde, se detecta en México el incremento de oficinas de representación con capital nacional y en su caso con participación extranjera, una vez que se cumplen con los requisitos de infraestructura para proporcionar el soporte del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo a los equipos que la empresa titular comercializa en nuestro país. Esto último de vital importancia para competir en el país, de otra suerte sería poco probable la adjudicación de pedidos por el encarecimiento en el costo del mantenimiento antes citado, así como del suministro de partes y refacciones.

B.- Los Almacenes e Inventarios.

En todas las instituciones gubernamentales se cuenta con almacenes para mantener stock de materiales que son requeridos de manera permanente, los cuales se adquieren considerando las necesidades semestrales o anuales según se prevea.

"Controlar los inventarios consiste precisamente en llevar una dirección continua de las operaciones que mantengan en un nivel óptimo las existencias en los almacenes. Habrán de analizarse las necesidades de ventas, los programas de producción y las oportunidades económicas de abastecimiento, para determinar el nivel óptimo de cada artículo. El nivel óptimo puede definirse como la cantidad de existencia que resulta del equilibrio de un mínimo de inversión, un mínimo de costo de operación y de un mínimo de riesgo de tener faltantes que entorpezcan la producción, la eficiencia administrativa o las ventas".³⁶

"El control de los inventarios puede considerarse a dos niveles: el nivel por valor en dinero y el nivel por unidades. Los ejecutivos financieros están principalmente interesados en el nivel por valor en dinero, porque el dinero medido en inventarios no está disponible para otros usos, que pueden ser más provechosos o más urgentes".³⁷

Las Normas para la Baja, Afectación y Destino Final de Bienes Muebles establecen que deben verificarse los inventarios cada seis meses a fin de depurar los bienes en desuso o no aplicables al servicio de las instituciones, aspecto que evita gastos innecesarios de almacenamiento y deterioro a los mismos. Existen almacenes para materiales que son de uso común como pueden ser: papelería e insumos de cómputo, artículos de limpieza, de mantenimiento de inmuebles (eléctricos, plomería y de ferretería entre otros), y de mantenimiento de vehículos. Otros almacenes son más especializados y responden al objeto de la institución gubernamental donde se encuentran, los cuales requieren cuidados de mayor conocimiento técnico, control de almacenaje por su peligrosidad y su caducidad.

Para el control almacenario debe llevarse el registro contable de los bienes por medio de entradas y salidas, estadísticas de consumo por área y seguimiento a los niveles de stock, los principales retos en la materia es evitar el costo financiero que conlleva mantener niveles excesivos de inventarios, cuidar que se cuente con los materiales necesarios para proporcionarlos a las áreas y reportar cuando el estándar de consumo se observe elevado, para su redistribución de ser posible.

³⁶ Alfonso García Cantú, "Los Almacenes" 1995, p.21

³⁷ Víctor H. Pooler, Jr "El Gerente de Compras y sus Funciones" 1993, p.158

El responsable de los almacenes tiene la atribución de verificar las existencias de todos los almacenes de la Institución Gubernamental para que en caso de ser conveniente se realicen transferencias de productos entre los almacenes para su consumo y ahorro de gastos. El avance en la instalación de sistemas computacionales permite consultar de manera ágil las existencias, mantener el control de los niveles máximos y mínimos de stock, de tal manera que automáticamente se detecte cuando un producto o un grupo de ellos están por acabarse, haciendo que se programe de manera oportuna su adquisición.

En el interior de los almacenes deben ordenarse los productos por tipo y especialidad, contar con marbetes para su identificación y existencia de los mismos, separando los productos que requieren de algún almacenaje especializado, el titular del área de almacenes debe vigilar que cuenten las instalaciones con las medidas de seguridad necesarias como son: extinguidores, salida de emergencia, detectores de humo, rutas de evacuación y contar con las herramientas de trabajo para cargar y trasladar los productos como son: montacargas, poleas, escaleras, herramienta menor y vestuario adecuado.

"El inventario del activo fijo de la compañía, comprende los bienes que no se consumen en la práctica diaria de las operaciones de la oficina o de producción, como muebles, equipo y máquinas; el del activo circulante, comprende los bienes que se gastan o consumen en las operaciones de oficina o de producción; como la papelería, los útiles de trabajo de la oficina o los materiales que entran en producción o se usan para el mantenimiento del equipo y la maquinaria".³⁸ El control de los bienes inventariables debe realizarse por medio de la formalización del resguardo con el empleado que es el usuario de los mismos. El registro de inventario de los bienes muebles es por unidad y de acuerdo con lo establecido en el Catálogo de Bienes Muebles y Servicios aplicable al Gobierno Federal y que emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Cada seis meses se debe realizar una verificación de la existencia de los bienes y en su caso la actualización de los resguardos, esto último responsabilidad del resguardante ya que al dejar de usar un bien, procede a reportarlo para que el área de inventarios lo concentre en algún almacén y actualice el resguardo, aspecto que se controla mediante el establecimiento del procedimiento que ningún empleado puede ser liquidado, pagado su finiquito o transferido a otra área, si no cuenta con la liberación de resguardo emitido por el área responsable de los inventarios.

³⁸. Alfonso García Cantú op cit p.127.

Para la enajenación de los bienes que se dictamine su baja, destaca la emisión por escrito del acta de baja en la cual se requiere establecer las causas de la baja, a fin de ponerlos a disposición del área de enajenación de bienes.

C.- Los Arrendamientos y Servicios Generales.

El arrendamiento de cualquier bien mueble e inmueble tiene restricciones en el Gobierno Federal solamente en los casos que se justifique plenamente pueden realizarse y cuando las instituciones no están en posibilidad de cubrir las necesidades apremiantes con sus propios recursos.

Los arrendamientos de bienes muebles se dividen para efectos prácticos en tres grupos: arrendamiento de mobiliario, equipo de oficina y de cómputo no especializado y que solamente puede formalizarse por tiempo determinado; el segundo grupo es el de vehículos automotrices y aeronaves, cuya restricción para su contratación es mayor y se busca que sólo para casos de seguridad nacional o de emergencia se contraten y; el último grupo son los arrendamientos de equipo especializado, mismo que puede llevarse a cabo cuando, no se tenga en existencia y resulte indispensable contar con el.

Es importante destacar que para formalizar cualquier arrendamiento se requiere contar previamente con la aprobación presupuestal y el estudio que determine la procedencia del arrendamiento puro o financiero.

En lo referente a inmuebles el parámetro del costo de la renta mensual que puede pagarse la otorga la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la cual controla el patrimonio inmobiliario del dominio público de la federación, aspecto que en primera instancia le permite verificar si el requerimiento de algún inmueble es posible satisfacerlo con inmuebles de la federación que estén disponibles. Así mismo el Órgano antes mencionado es la instancia gubernamental que emite semestralmente los lineamientos respecto al porcentaje de renta de los inmuebles que es posible autorizar, situación necesaria ya que el gasto anual por este concepto tiene repercusión importante en el total del presupuesto anual del Gobierno Federal.

Los servicios que contrata el Gobierno Federal se encuentran normados por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, siendo los siguientes: los servicios relacionados con bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuya conservación, mantenimiento o reparación no impliquen modificación alguna al propio inmueble, así mismo la reconstrucción, reparación y mantenimiento de bienes muebles; maquila, seguros, transportación de bienes muebles; contratación de servicios de limpieza, vigilancia y boletos de avión, estudios técnicos que se vinculen con la adquisición o uso de bienes muebles, contratación por honorarios, asesorías técnicas y servicios médicos, entre otros.

En el Programa Anual de Adquisiciones deben incorporarse los servicios que se contratarán, siendo relevante la oportunidad en su contratación, en virtud que la mayoría son indispensables y permanentes, como son: luz, teléfono, limpieza, mantenimiento, vigilancia, fotocopiado, mensajería, etc.

El procedimiento de selección de proveedores y contratación del servicio es el mismo mencionado en el apartado A de este capítulo y que corresponde a adquisiciones, salvo que las ofertas presentadas por los proveedores en esta especialidad, en general son intangibles, en lo escrito pueden ofrecer muchas cosas y en la realidad carecer de infraestructura adecuada, del conocimiento especializado del servicio y de actitud en el mismo.

“Es útil reconocer, finalmente, que la meta en la adquisición efectiva de servicios es la obtención del mejor valor. En este sentido, no existe diferencia alguna entre la adquisición de servicios y la de artículos y la mejor compra tratándose de servicios representa el mejor intercambio entre calidad, envío, calidad, costo, continuidad, flexibilidad y otros factores relevantes. Es en la determinación de la necesidad y capacidad para valorar qué es lo que se debe considerar como el mejor valor en cualquier servicio en particular, cuando se presentan las verdaderas dificultades en el proceso de adquisición”.³⁹

Por lo antes expuesto es indispensable que en las bases del concurso se establezcan los requerimientos mínimos de infraestructura, acreditación de la experiencia en el servicio, monitoreo del mercado, determinar pormenorizadamente las actividades que debe cubrir el proveedor (horarios, cantidad de personal, grado de especialización de sus técnicos, equipo y herramienta, entre otros aspectos) y la aplicación de penalizaciones convencionales de tipo económico bajo un esquema claro para obligar al cumplimiento de lo contratado.

La penalización convencional se aplica en el incumplimiento del proveedor a las condiciones contractuales, afectándolo en su utilidad, esta pena es independientemente de la fianza de cumplimiento del contrato aplicable en adquisiciones, arrendamientos y servicios, que está obligado el proveedor a entregar a la firma del contrato, la cual debe cubrir hasta el 10% del valor total del contrato correspondiente, este instrumento se hace efectivo en caso de incumplimiento y rescisión del contrato.

Solamente las dependencias y entidades que se han preocupado por mantener personal supervisor de control de calidad, realizan el seguimiento del cumplimiento de los servicios contratados... “el control de calidad se debe efectuar mientras se presta el servicio, no después de haber sido prestado. Y

³⁹. Michiel Leenders, E. Harold y Wilbur B. England, op cit p.645

puede ser difícil interrumpir el proceso, aun cuando es posible el control de calidad simultáneo. Por consiguiente, el riesgo de la calidad de los servicios puede ser relativamente elevado comparado con la compra de productos".⁴⁰

No se omite señalar que en el área de servicios generales regularmente es donde se encuentra asignado mayor cantidad de personal de la plantilla institucional, motivado por la diversidad de funciones que tiene que asumir la misma y que realiza fundamentalmente con personal propio, éste aspecto ha venido cambiando en la Administración Pública Federal ante la necesidad de optimizar los recursos económicos, mediante la contratación de todos los servicios que sea factible los proporcionen empresas especializadas, observándose los siguientes beneficios: reducción de plantilla gubernamental y menos gasto por este concepto, disminución de problemas laborales, mejoría en la calidad del servicio ya que existen mecanismos sencillos y ágiles para exigir el cumplimiento de los contratos a los proveedores, contar con asistencia técnica especializada, mayor disposición de las personas que prestan el servicio y optimización en el gasto.

D.- La Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles.

En materia de enajenación de bienes muebles dados de baja, los primeros avances se dieron con las medidas de austeridad emitidas por el Gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado en 1985, aún existen inventarios importantes por enajenarse que se transformarían en recursos económicos para el Estado, en la medida que las dependencias y entidades agilicen los procedimientos de baja y de enajenación.

Con la finalidad de utilizar racionalmente los recursos y mantener un uso óptimo de los bienes del Gobierno Federal, se instruyó a las dependencias y entidades instalaran su Comité de Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles, en el cual participan el titular administrativo, el de recursos materiales y un representante de cada área del Organismo Gubernamental que se trate, así como un representante de la Secretaría de Contratoría y Desarrollo Administrativo, destacando entre sus atribuciones: agilizar las decisiones para la afectación, baja y destino final de bienes muebles inservibles, en desuso o no aplicables al servicio de la Institución, la dictaminación de baja para enajenar o poner a disposición en su caso del Patrimonio Inmobiliario Federal los inmuebles ociosos.

La efectividad en la depuración de los bienes muebles que no son útiles para el cumplimiento del objeto social de las instituciones gubernamentales, se logra en la medida que se establecen los procedimientos internos en la materia y la concientización de las diversas áreas que las integran, a fin de que propongan a baja los bienes que se encuentran en este supuesto.

⁴⁰ Ibid. p.653

"El material obsoleto difiere de la existencia en exceso, mientras esta última puede consumirse en fecha futura, el primero no tiene posibilidades de ser usado en el futuro dentro de la organización que la compró... Una vez que el material ha sido declarado obsoleto lo inteligente es disponer de éste al mejor precio que se pueda obtener.

El material de desecho difiere del material en exceso y del obsoleto en que no se puede clasificar adecuadamente como nuevo o no usado. Desecho es un término que se puede aplicar al material o al equipo que ya no es útil y que ha sido descartado...".⁴¹ El procedimiento de enajenación de bienes muebles para dependencias se encuentra en Las Normas para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles, en el caso de las entidades cuentan con la facultad de establecer sus procedimientos de enajenación de manera tal que respondan a la problemática que existe en la enajenación de bienes.

Todos los bienes que se enajenan o donan deben contar con un valor, mismo que lo determina un *valuador capacitado y autorizado para ello*, la vigencia del avalúo es de 180 días a partir de la fecha de su expedición, salvo aquellos materiales que se encuentran en la lista de precios mínimos de avalúo para desechos de bienes muebles que generen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que publica bimestralmente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las enajenaciones deben realizarse mediante el procedimiento de licitación pública a fin de que cualquier potencial comprador esté en disposición de presentar en sobre cerrado su oferta previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las bases del concurso. El precio mínimo de venta se determina mediante avalúo y en vehículos de acuerdo al procedimiento autorizado por la Secretaría mencionada en el párrafo anterior. Con base en las ofertas se considera que el procedimiento de licitación pública permite alcanzar el valor de mercado del bien, adjudicándose los mismos al postor que resulte la mejor oferta para el Estado.

No se omite comentar que existe la posibilidad de adjudicar directamente bienes a precio de avalúo sin mediar la licitación pública, a grupos marginados, gobiernos de los estados, municipios o entidades de carácter social, independientemente que de justificarse podrían ser donados.

Dentro del ámbito de la Administración Pública Federal no se observa que alguna instancia coordine la transferencia de bienes muebles entre instituciones gubernamentales, aspecto que ha venido repercutiendo en gastos innecesarios, máximo cuando en las mismas instituciones en sus regionales y órganos

⁴¹ Ibid. p.653.

desconcentrados tienen carencias de bienes que podrían obtenerse de los puestos disposición para baja de la Institución.

Las disposiciones en materia de enajenación de bienes inmuebles de la Federación no responden a la problemática que tienen, ya que no se han establecido los procedimientos a seguir para su comercialización, destacan aspectos como: su ubicación, las condiciones de mercado, valores que determinan los valuadores, falta de documentación de propiedad e invasiones, entre otros.

El Comité de Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, es el órgano encargado de vigilar la regularización y control de los inmuebles, la depuración de los mismos y mantener el adecuado número de inmuebles para el cumplimiento del objeto social de la Institución correspondiente, con la salvedad justificada de alguna posible reserva territorial.

Algunas de las instituciones gubernamentales que cuentan con inventarios importantes de inmuebles excedentes, son :Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Ferrocarriles Nacionales de México y el Departamento del Distrito Federal.

No se omite señalar que en materia de enajenación de bienes ociosos el Gobierno Federal tienen un gran reto para su depuración, en el entendido que le representa un alto potencial de ingresos y ahorro en gastos de administración por almacenaje de bienes muebles y vigilancia de inmuebles.

IV.- PROPUESTA PARA EFICIENTAR LA GESTION DE LOS RECURSOS MATERIALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El titular del área de recursos materiales es el responsable de obtener las mejores condiciones de contratación de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como en la enajenación de bienes, situación que obliga a la necesidad que el Gobierno Federal reclute y forme profesionales en la materia, a fin de garantizar el conocimiento normativo, la aptitud para el análisis de las ofertas según las condiciones del mercado que priva en el momento y la transparencia de las operaciones que se realicen con cargo a los recursos del Estado.

En la medida que el responsable de los recursos materiales cumpla con el perfil establecido por el Gobierno Federal, que incluya experiencia, conocimientos, preparación y en especial solvencia moral, se garantizará el uso racional de los recursos aprobados y la transparencia en las operaciones, aspecto posible ya

desconcentrados tienen carencias de bienes que podrían obtenerse de los puestos disposición para baja de la Institución.

Las disposiciones en materia de enajenación de bienes inmuebles de la Federación no responden a la problemática que tienen, ya que no se han establecido los procedimientos a seguir para su comercialización, destacan aspectos como: su ubicación, las condiciones de mercado, valores que determinan los valuadores, falta de documentación de propiedad e invasiones, entre otros.

El Comité de Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, es el órgano encargado de vigilar la regularización y control de los inmuebles, la depuración de los mismos y mantener el adecuado número de inmuebles para el cumplimiento del objeto social de la Institución correspondiente, con la salvedad justificada de alguna posible reserva territorial.

Algunas de las instituciones gubernamentales que cuentan con inventarios importantes de inmuebles excedentes, son :Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Ferrocarriles Nacionales de México y el Departamento del Distrito Federal.

No se omite señalar que en materia de enajenación de bienes ociosos el Gobierno Federal tienen un gran reto para su depuración, en el entendido que le representa un alto potencial de ingresos y ahorro en gastos de administración por almacenaje de bienes muebles y vigilancia de inmuebles.

IV.- PROPUESTA PARA EFICIENTAR LA GESTION DE LOS RECURSOS MATERIALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El titular del área de recursos materiales es el responsable de obtener las mejores condiciones de contratación de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como en la enajenación de bienes, situación que obliga a la necesidad que el Gobierno Federal reclute y forme profesionales en la materia, a fin de garantizar el conocimiento normativo, la aptitud para el análisis de las ofertas según las condiciones del mercado que priva en el momento y la transparencia de las operaciones que se realicen con cargo a los recursos del Estado.

En la medida que el responsable de los recursos materiales cumpla con el perfil establecido por el Gobierno Federal, que incluya experiencia, conocimientos, preparación y en especial solvencia moral, se garantizará el uso racional de los recursos aprobados y la transparencia en las operaciones, aspecto posible ya

que esta función se realiza mediante la aplicación de procedimientos normativos homogéneos para toda la *Administración Pública* y repercutirá en mantener condiciones iguales de competencia a los proveedores, prestadores de servicios y a los compradores de bienes, aspecto fundamental para la armonía de los negocios en estas materias entre el Gobierno y la Sociedad.

Considero que es indispensable formar profesionales en la gestión de los recursos materiales que no cuenten con lazos de compromiso con la directiva salvo los netamente institucionales, a fin de mantener bases imparciales que generen el uso eficiente y transparente de los recursos, debiendo ser dichos servidores públicos conocedores amplios en la materia para estar en disposición de asesorar adecuadamente a las áreas usuarias respecto a sus requerimientos.

La improvisación en la formación de titulares en recursos materiales ha venido ocasionando que ante el desconocimiento de las normas, se apliquen responsabilidades a funcionarios públicos que no han actuado de mala fe pero que han cometido errores de tipo procedimental, ante la gran variedad normativa y la rigidez de la misma, lo que hace indispensable cuidar que se cumpla con el perfil para esta función.

No se omite señalar que "el área de adquisiciones se presta, con facilidad, a la corrupción de servidores públicos y de ciudadanos privados, quienes reconocen en esta actividad campo fértil para el enriquecimiento"⁴², independientemente que las demás unidades en la gestión de los recursos materiales no escapan a esto.

La gestión y la gerencia pública debe atender el análisis de los problemas para obtener soluciones que garanticen la eficiencia, eficacia y la legitimidad, es una nueva estrategia para el Gobierno administrador de los recursos del estado, que se alcanzará con capacitación y selección de los servidores públicos que encabezan esta actividad.

A.- Profesionalización.

La profesionalización es un proceso de eficiencia y eficacia que adquiere el servidor público, con ello busca adquirir habilidades y/o optimizar las propias. Contempla una fase de capacitación en una forma específica de servicio en las instituciones, cuyo desempeño es la parte del proceso administrativo institucionalizado.

⁴². Ignacio Pichardo Pagaza op. cit p,202

1) Perfil del Titular de Recursos Materiales en la Administración Pública Federal.

El aspirante a la titularidad del área de recursos materiales se recomienda cumpla con los siguientes requisitos:

- Contar con preparación a nivel licenciatura en cualquiera de las siguientes disciplinas: Administración Pública, Derecho, Contabilidad, Economía o Administración de Empresas. De no cumplir con este requisito, deberá acreditar una experiencia mínima de 10 años en puestos inherentes a recursos materiales como adquisiciones, servicios generales o mantenimiento de inmuebles, entre otros.
- Presentar exámen ante el área de la Secretaría Hacienda y Crédito Público encargada de seleccionar a los servidores públicos en esta materia.
- Comprobar experiencia mínima de cinco años en puestos inherentes a recursos materiales.
- Acreditar curso de especialización en adquisiciones y bienes muebles en alguna institución autorizada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para proporcionarlo.
- Tener experiencia en la participación en Comités de Adquisiciones y en Comités de Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles.
- Mostrar facilidad para el manejo de grupos, en virtud de ser el responsable de presidir las licitaciones públicas.
- Presentar desenvolvimiento en las interrelaciones personales, con capacidad de entendimiento a problemas y facultad para la toma de decisiones.
- No haber sido inhabilitado con anterioridad para ocupar por algún tiempo cargo público.

“Un rasgo fundamental de todo proceso de modernización administrativa es sin duda, hoy en día, la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia, tanto en la definición de objetivos como en el empleo de recursos. Con ello se pretende disminuir la brecha aún extensa entre una creciente responsabilidad ante el ciudadano y una nueva cultura de la función pública, de tal modo que la prestación de los servicios se realice con idéntica- sino con más- competitividad y calidad que la que se espera del mundo empresarial privado....resultaría indudable que fuese la actuación y la mayor profesionalización de los recursos humanos, donde se viese la clave común de todos ellos y sin la cual no cabe esperar ningún éxito sustancial”.⁴³

La nueva dinámica a la que necesariamente las organizaciones gubernamentales tendrán que dar respuesta ante las demandas sociales y la apertura internacional que ha venido globalizando la economía mediante la formación de bloques regionales integrados comercial y productivamente,

⁴³ Guillermo Haro Bélchez, “Reflexiones sobre la Administración Pública”, Revista de Administración Pública, 1995. No.89, p.161.

impulsa al desvanecimiento de las fronteras nacionales, recordemos que anteriormente se comentaron la formalización de tratados de libre comercio en los cuales México está inmerso, existiendo avances para formar parte en más acuerdos comerciales en el mundo.

"Las nuevas condiciones en que se envuelven estas organizaciones orientan el comportamiento a partir de otro tipo de premisas. La función primordial que recompensa la organización deja de ser el estricto cumplimiento de tareas para trasladarse a la esfera de los logros en impulsar proyectos, conciliar organismos participantes, capacidad de interlocución con otras organizaciones públicas y con grupos de la sociedad. La aptitud técnica, creativa y emprendedora sustituye los esquemas tradicionales. Las vías de la promoción y el ascenso se encaminan al reconocimiento de los logros profesionales del servidor público como elemento de cambio e impulsor de iniciativas. Este es el perfil del gerente público".⁴⁴

Lo anterior permite contar con personal más adecuado en puestos que tienen incidencia en todo el Gobierno Federal y en especial que manejan recursos del Estado, pero es importante señalar que el sustento de la decisión debe cuidar minuciosamente la solvencia moral del candidato.

2) La Solvencia Moral.

Tomando en cuenta que la decisión final en la adjudicación de los contratos es sujeta al análisis minucioso del titular de recursos materiales, el cual preside los actos inherentes a los concursos de adquisición, arrendamientos, prestación de servicios y enajenación de bienes, es fundamental que el servidor público que se encuentre en evaluación como candidato a la función que nos ocupa, cuente con solvencia moral.

Lo antes expuesto puede preverse con verificación pormenorizada del origen de los recursos del candidato, la evaluación psicológica que se le practique y de acceder al puesto ya citado, el control permanente de sus ingresos con respecto a su situación patrimonial. Mantener el control de los servidores públicos titulares de recursos materiales, al crear una alta especialización en su función permitirá dar seguridad a su futuro, entrando a un esquema de capacitación permanente e ingresar a un sistema de servicio civil de carrera.

3) La Capacitación.

En virtud que los procedimientos normativos presentan cambios de manera frecuente, que es necesario mantenerse actualizado de las condiciones del mercado y de establecer mecanismos cada vez más estrictos para evitar el

⁴⁴ Enrique Cabrero Mendoza, "Del Administrador al Gerente Público", 1997, p.72

desvio de recursos, es conveniente capacitar a los responsables de los recursos materiales, aspecto que permitirá unificar criterios en la materia.

“Reconocer la necesidad de más educación no es señal de debilidad; más bien es síntoma de que hay la conciencia de que en el mundo cambiante de hoy tiene que correrse un poco más aprisa, aún para estarse quieto....La educación proporciona las ideas básicas que pueden ser útiles como instrumentos;....la gente de compras tiene que estar dispuesta, generalmente a adquirir los nuevos conocimientos necesarios para crecer y superarse en el campo que ha escogido”.⁴⁵ Al tener que conocer aspectos de tipo legal, fiscal y de mercado, la instrumentación de cursos especializados permitiría garantizar la aplicación de las normas de manera correcta, intercambiar experiencias que enriquezcan los procedimientos establecidos y evaluar el desempeño de los servidores públicos que nos ocupan.

En países desarrollados han venido otorgando importancia a la preparación de los servidores públicos encargados de la gestión de los recursos materiales, “En Estados Unidos de Norteamérica para los compradores del Gobierno se ha creado el título de Funcionario Público Certificado de Compras, que se les concede después de pasar un examen en el Instituto Nacional de Compras Gubernamentales. Hay también un funcionario asociado de compras de menos jerarquía. Los candidatos tienen que llenar los requisitos de educación y de experiencia y pasar una prueba escrita y una oral; en conjunto, el sistema se asemeja al de la Asociación Británica de Funcionarios de Compras. Los miembros de la Asociación Canadiense de Agentes de Compras pueden ahora aspirar, por nueve vías distintas, a un diploma de Comprador Profesional Canadiense. Han de tener una instrucción administrativa muy amplia, asistir a una serie de seminarios, estar ejerciendo como compradores por un mínimo de cuatro años y tomar un curso de compras por correspondencia. Una experiencia de 8 a 25 años en el negocio puede sustituir un grado universitario u otros requisitos para la certificación.”⁴⁶

El desempeño profesional, la capacitación y la antigüedad en la gestión de los recursos materiales, permiten que el servidor público incursione a un Sistema de Servicio Civil de Carrera, en beneficio de la continuidad de programas y la aplicación de la experiencia en el servicio público.

4) El Servicio Civil de Carrera.

Durante el Gobierno del Lic. Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988), se dieron pasos importantes para la instauración del Servicio Civil de Carrera, por medio

⁴⁵ Victor H. Pooler, Jr. op cit. p.261

⁴⁶ Ibid p.257

de la publicación del acuerdo que creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal y del Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, en los años 1983 y 1984 respectivamente.

El acuerdo antes mencionado establece "que para crear las condiciones de la carrera administrativa, es necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal;

Que la coordinación que se busca en dichas tareas tiene por objeto traducir el propósito del Ejecutivo Federal a mi cargo de instaurar el Servicio Civil de Carrera, que apoye y contribuya a asegurar la lealtad a las instituciones de la República, así como la eficiencia, honradez y control de la ejecución del gasto público, y en general, el desempeño de las responsabilidades de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal"⁴⁷

La aplicación de las disposiciones antes señaladas se circunscribió al personal sindicalizado a la fecha los avances no han tenido relevancia alguna, sin embargo crean las bases para el establecimiento del Servicio Civil de Carrera que permitiría continuidad y especialización, en especial es de gran importancia su aplicación para el caso de los servidores públicos de mando medio y en algunos casos a los mandos superiores cuya función no sea política.

El poder contar con un esquema de selección, evaluación y capacitación del servidor público, permitirá que la seguridad laboral le otorgue estabilidad emocional y mayor entrega en el desarrollo de sus funciones, así como en el futuro económico de su patrimonio, repercutiendo en una mayor eficiencia y eficacia en el desempeño público.

"El recurso humano por tanto, es el recurso básico en el proceso de cambio; sólo en la medida en que el perfil de los cuadros públicos evolucione hacia nuevas dinámicas de decisión y hacia nuevos procesos de identidad en el aparato, se podría pensar en una "nueva" administración pública".⁴⁸

Como se ha expuesto anteriormente en la gestión de los recursos materiales, es necesario contar con normas y procedimientos claros que permitan la libre

⁴⁷ Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, "Leves y Códigos de México" 1997, p.164

⁴⁸ Enrique Cabrero Mendoza, op. cit p.127

competencia, establecer los lineamientos que deben seguirse para la administración de los recursos y fundamentalmente que permitan la agilidad en la toma de decisiones del servidor público en beneficio del Estado.

B.- La Instrumentación de Normas y Procedimientos.

Tomando en consideración que el desempeño de las funciones del área de recursos materiales se sustenta en el cumplimiento de las disposiciones normativas emitidas en la materia, algunas de ellas haciendo improbable la aplicación de criterios es necesario que cada Institución identifique los procedimientos que implican ineficiencia en su actuar proponiendo ante las instancias que correspondan acciones que permitan alcanzar los objetivos institucionales en recursos materiales sin violentar la normatividad respectiva.

Cabe mencionar que las disposiciones que deben observarse se encuentran establecidas en leyes, tratados, reglamentos, normas, circulares y acuerdos emitidos por el Gobierno Federal y las elaboradas por las propias instituciones gubernamentales por medio de procedimientos, los cuales deben observar las disposiciones antes citadas.

La premisa en la gestión de los recursos materiales es asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, para la contratación de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como en la enajenación de bienes, esto crea el compromiso inaplazable del personal del área que nos ocupa y en especial del titular, de establecer los procedimientos ágiles, imparciales y transparentes que permitan el cumplimiento de lo antes citado.

En las dependencias solamente pueden elaborarse los procedimientos de las disposiciones emitidas por el Gobierno Federal, por lo que la normatividad que consideren conveniente reformar o elaborar deben proponerla a la Dependencia cuya atribución se encuentre la interpretación de la disposición legal de la materia que se trate, a fin que ésta emita el acuerdo respectivo o de implicar en alguna modificación a la Ley, la presente ante la Comisión que corresponda de la Cámara de Diputados por conducto del Ejecutivo Federal.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como órgano supremo de control y vigilancia del Gobierno Federal, tiene como atribución fundamental supervisar que las dependencias y entidades cuenten con toda la normatividad que se requiere en la gestión de los recursos materiales. Para el caso de las entidades existen mayores facultades para la elaboración de normas de conformidad con su objeto social y operación aspecto que se dispone en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en este sentido es conveniente que la Dependencia citada observe que las emitidas estén adaptadas a las

necesidades de cada institución y no respondan a una copia de alguna otra, situación que provoca perder la oportunidad de eliminar ineficiencias en el cumplimiento de programas y metas, no adjudicable a las normas en sí mismo, más bien al desconocimiento o negligencia de los servidores públicos encargados de elaborarlas.

Un aspecto que escapa en la elaboración de la normatividad que normalmente se elaboran a nivel central, sin considerar la opinión de los servidores públicos de las oficinas y centros de trabajo del interior del país, cuya realidad operativa para la formalización de contratos y el cumplimiento de los requisitos normativos es diferente que en las grandes ciudades, en virtud de la escasez de proveedores o compradores lo que hace generar mayor gasto al tratar de cumplir con las normas, ya sea por el tiempo que se tardan en instrumentar el concurso y la obtención de cotizaciones que responden a instancias fuera de la región donde se requiere el producto o servicio o por el encarecimiento de su precio por el costo de los viáticos y *transportación, situación importante de considerarse* en las normas que se elaboren en las instituciones gubernamentales.

En adquisiciones, arrendamientos y servicios es indispensable establecer en las normas internas los puestos que tienen facultades para autorizar contratos y hasta que monto de adjudicación, con el fin de promover la desconcentración y la delegación de funciones para agilizar la capacidad de atención. Asimismo establecer los procedimientos para la formalización de contratos, recepción de productos o servicios y los compromisos de pago debidamente calendarizados, mediante información debidamente escrita y con la instrumentación de *ventanillas únicas que eviten la desorientación de proveedores y prestadores de servicios* y simplifiquen los trámites, en este último procedimiento se recomienda el pago mediante transferencia electrónica a cuenta bancaria del mismo. Cabe destacar que el establecimiento de reglas claras permitirá reducir la corrupción aspecto que se fortalecerá mediante la selección y profesionalización del titular de recursos materiales.

Considero que ante el avance tecnológico de la informática es indispensable la instalación de sistemas integrales de adquisiciones, pagos, almacenes e inventarios, que permitirán verificar desde el sistema mismo el avance y el control del proceso de un contrato desde su formalización hasta su término, con una reducción significativa en horas hombre en las verificaciones que realizan las áreas de contraloría, las cuales en ocasiones entorpecen las funciones diarias del personal del área supervisada debido a la demanda de información, que puede responder a criterios personales de los auditores y no a una metodología de la auditoría.

Con motivo de la desaparición del Padrón de Proveedores que antes controlaba la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual suponía una clasificación por especialidad de éstos, se hace necesario mantener un control

más estricto de los participantes en cada una de las instituciones gubernamentales, por medio de controles de calidad en laboratorios especializados o por medio de certificados de calidad, en la emisión de bases de concursos que contemplen todos las especificaciones que deben cubrir los productos y servicios, así como reglas claras en la penalización económica por incumplimiento en lo pactado en los contratos, de manera tal que obligue a los proveedores y prestadores de servicios a entregar en tiempo y de acuerdo al producto ofrecido y en el caso de los servicios en la calidad y oportunidad de los mismos.

Lo mencionado en el párrafo anterior es materia de una propuesta concreta de establecer preferentemente en las áreas de recursos materiales, personal que realice la función de supervisor permanente en el proceso de entrega de productos y de recepción, así como de cumplimiento de los prestadores de servicio, los cuales al tener que proporcionarlo periódicamente provoca que las personas contratadas por las empresas olviden todas las condiciones del servicio pactadas en el contrato respectivo, esto permite obtener mayor calidad en los mismos y oportunidad.

En materia de arrendamientos las normas de racionalización de recursos que deben observar las dependencias y entidades establecen la verificación del aprovechamiento de sus espacios físicos a fin de reducir el gasto en arrendamientos y en su caso, proceder a enajenar los inmuebles ociosos, aspecto que efectivamente algunas instituciones han realizado su mayor esfuerzo, pero se propone que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo realice el estudio en cada dependencia y entidad para evaluar el aprovechamiento real de los inmuebles, esto puede lograrse tomando en consideración que existen parámetros de superficie promedio por persona y del resultado, sugerir estudios más profundos a lo que se ha realizado hasta la fecha, no omito señalar que se carece de una norma federal que especifique los espacios mínimos y máximos que pueden tener las personas que trabajan en el Gobierno Federal de acuerdo a su nivel jerárquico.

Por lo antes expuesto se hace necesario solicitar a las dependencias y entidades que emitan sus normas en distribución de espacios y de mantenimiento de inmuebles, lo que permitiría el mayor aprovechamiento a los recursos de las instituciones gubernamentales y ahorros importantes en su costo de operación, independientemente de la oportunidad que se les otorgaría en identificar requerimientos de mayores espacios para alguna función en especial, a los que pudiesen preestablecerse de manera global, en el entendido que sería aplicable en oficinas, ya que otro tipo de centros de trabajo su norma deberá apegarse a criterios diferentes en particular cuidando los aspectos de seguridad y crecimiento de espacios.

En enajenación de bienes muebles las normas emitidas son aplicables exclusivamente para dependencias, las cuales son rígidas específicamente en el valor que debe establecerse como precio mínimo de venta por medio de un avalúo, incidiendo que algunos bienes sean licitados públicamente varias veces con el costo que implica cada intento sin lograr la venta respectiva, problemática ocasionada fundamentalmente por altos valores determinados por los valuadores, se sugiere establecer mecanismos transparentes para castigar precios de ser necesario, siempre y cuando no dejen duda del actuar del servidor público para castigar precios en su caso.

La propuesta anterior se sustenta en que los bienes que no se logran enajenar en tiempo se deterioran, están expuestos algunos de ellos al robo o continúan provocando gastos de almacenaje o de mantenimiento, y tomando en consideración que su comercialización se lleva a cabo mediante el procedimiento de licitación pública el mismo concurso permite llevar a condiciones de mercado al bien sujeto a venta, en este sentido deberá existir la responsabilidad clara para que el titular de los recursos materiales independientemente de la publicación de la convocatoria por medio de algún (os) diario (s), invite a posibles interesados como resultado del estudio de mercado que sustente el haber agotado al máximo la investigación de potenciales compradores.

En lo referente a comercialización de inmuebles la situación es más preocupante en primera instancia porque no se cuenta con una norma del Gobierno Federal que establezca el procedimiento para la enajenación de estos bienes, ni las situaciones de excepción, por lo tanto no existe un procedimiento de castigo de precios haciendo que el patrimonio inmobiliario se depure a una velocidad lenta, siendo el producto de su enajenación una fuente clara de ingresos para las instituciones y de reducción de gastos, que podrían aplicarse a cubrir requerimientos de infraestructura para el país. Se propone que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo elabore las Normas para la Comercialización y Depuración de Inmuebles del Gobierno Federal.

C.- El Control Preventivo y Correctivo.

Con la finalidad de mantener la vigilancia y control de las actividades que realiza el personal del sector público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, coordina las Contralorías Internas de las dependencias y entidades, fundamentalmente su ámbito de gestión es en las áreas donde se manejan recursos del Estado.

La Contraloría elabora su programa anual de auditoría buscando cubrir todas las actividades que tienen relación con el manejo de recursos, así mismo realiza auditorías específicas en las cuales se verifican con mayor detalle los asuntos que considera necesario por alguna causa revisar minuciosamente. Dicha

Dependencia mantiene el control de las operaciones que se llevan a cabo en el Gobierno Federal, mediante el flujo de información que periódicamente las dependencias y entidades les debe remitir.

"Evolutivamente, cada sexenio ha ido desarrollando sistemas de control para la vigilancia del ejercicio de los recursos; sin embargo, hasta ahora se han limitado en su mayor parte a la supervisión del presupuesto asignado a cada Dependencia u Organismo, así como al relativo cumplimiento de los objetivos torales contenidos en su decreto de creación o en su estatuto orgánico".⁴⁹

En el caso de recursos materiales, se invita a dicha Dependencia a las licitaciones públicas anexándole copia de las bases del concurso, el detalle del resultado de la adjudicación de contratos, la participación activa en todos los Comités Institucionales en los cuales se deciden procedimientos o la atención de asuntos relacionados con la administración de recursos del Estado, como son: el Comité de Compras y el Comité de Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles ya citados con anterioridad.

En este contexto se propone que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sea la principal instancia del Gobierno Federal que promueva la capacitación de los servidores públicos y del personal que tiene a su cargo funciones relacionadas con la aprobación, ejercicio y control de los recursos del Estado, en especial para recursos materiales en la aplicación de la normatividad y la retroalimentación constante respecto las acciones que se efectúan en otras dependencias y entidades que permitan eficientar la gestión de los recursos materiales.

Considero que el punto anterior cuenta con bases firmes, desde el momento que el objetivo primordial de las contralorías es el control preventivo, de ninguna manera su esencia es el control correctivo ya que no se trata de marcar los errores, por el contrario, es el órgano gubernamental que debe coadyuvar a evitar los mismos, a fomentar la transparencia de las operaciones y la honestidad en el actuar público.

Conforme a lo citado en el inciso A de este capítulo, al contar con una área coordinadora en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que seleccione, supervise y controle a los titulares de recursos materiales del Gobierno Federal, sería la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la encargada de vigilar la correcta capacitación de los servidores públicos, no necesariamente impartiendo los cursos, sino más bien cuidando que las instituciones que autorice ésta para otorgarlos, incluyan en sus programas de capacitación todos los aspectos que de manera indispensable deben observarse.

⁴⁹ Jesús Octavio Abrego Ayala "Reflexiones sobre Administración Pública" Revista de Administración Pública No. 89,1995, p. 182.

Así mismo se propone que el personal de auditoría forme parte de dicha capacitación, en la normatividad y su aplicación en cuanto a recursos materiales independientemente de que esto se repita en cada especialidad, para evitar que se formulen observaciones por criterios personales y las que en su caso procedan se apeguen a lo establecido en las leyes y normas aplicables.

Cabe mencionar que otro órgano de control es la Contaduría Mayor de Hacienda que se encuentra adscrita en el Poder Legislativo, la cual efectúa revisiones a las operaciones que realizan el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Judicial, su carácter es correctivo y es con la finalidad de evitar desviación en la aplicación de recursos.

Hasta hace cuatro años aproximadamente se lograron los primeros resultados de la apertura democrática en México, ya que anteriormente predominaba el control del Congreso de la Unión por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido del que se le ha señalado como parte integrante del Gobierno, situación que repercutía en no dar importancia a la Contaduría Mayor de Hacienda, sin embargo actualmente tres partidos controlan mayoritariamente a la Cámara de Diputados, el mencionado con anterioridad, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), lo que sin duda repercutirá en la profundización de las revisiones que llevará a cabo de la gestión de la Administración Pública Federal lo que justifica mayormente la profesionalización de los titulares de recursos materiales.

CONCLUSIONES

I

La gestión de recursos materiales tiene relevancia para el Estado y requiere que su ejercicio se efectúe con transparencia, honestidad y eficiencia, es por ello que es prioritario el establecimiento del área Coordinadora en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que seleccione a los servidores públicos responsables del manejo de los recursos, para evitar el desvío de recursos y el gasto sin observar las premisas normativas.

II

En la medida que el Gobierno Federal cuente con el instrumento que seleccione a los servidores públicos idóneos para el manejo de los recursos materiales del Estado, podrá mantener un control estricto en la administración de dichos recursos con la certidumbre de su eficiente aplicación, ya que éstos contarán con la capacidad de apoyar de manera oportuna a las áreas que requieren bienes y servicios mediante el cumplimiento de los procedimientos, especialmente en la planeación, programación y suficiencia de recursos, evitando gastos innecesarios y radicando el compromiso de *cualquier tipo de contratación* que no observe la transparencia de las operaciones.

III

El profesionalizar esta función permitirá exigir eficiencia, pero no únicamente a la observación de normas y procedimientos, sino más bien a cuidar el costo - beneficio en las operaciones que se realicen, situación que sustenta el principio fundamental de la Gerencia Pública. En el entendido que es prioritario evaluar el cumplimiento de las metas y la optimización de los recursos, evitando que exista cualquier tipo de privilegio en la enajenación de bienes a terceros.

IV

Es importante destacar que el mayor elemento aportador será que el titular de los recursos materiales contará con cierta autonomía de gestión al no depender directamente del titular de la Dependencia o Entidad donde se encuentre ubicado, esto será en beneficio del Estado, ya que cuidará el cumplimiento a las disposiciones vigentes, contará con la capacidad de gestión en la toma de decisiones y con conocimiento amplio del mercado, vigilando que efectivamente se obtengan las mejores condiciones posibles en las contrataciones respecto a precio, financiamiento, oportunidad y calidad.

V

Mantener la selección y control de los titulares de recursos materiales del Gobierno Federal en una Dependencia, permitirá reducir el marco de vigilancia de servidores públicos respecto al posible enriquecimiento ilícito, con la creación de cuerpos profesionales en la materia y enmarcarlos dentro del servicio civil de carrera, que será la garantía para las personas que accedan a este privilegio de servir al Estado, de la permanencia en sus funciones y de su economía familiar.

VI

Finalmente considero conveniente considerar las propuestas que en este documento se han señalado, aspectos que permitirán contar con mayores y mejores herramientas en la toma de decisiones de la gestión de los recursos materiales. Lo antes expuesto cada vez se vislumbra más necesario tomando en cuenta que existen dos áreas revisoras en lo concerniente a recursos materiales, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dependiente del Poder Ejecutivo Federal y la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente del H. Congreso de la Unión, ésta última con el cambio democrático que ha venido experimentando el país, sin duda alguna profundizará en las revisiones con personal más capacitado, a fin de verificar el cumplimiento del precepto Constitucional que establece la obligación de obtener las mejores condiciones para el Estado en las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como en enajenaciones, *independientemente* de las demás disposiciones legales y del análisis cualitativo de las operaciones.

ANEXO 1

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

La Administración Pública Federal Centralizada, se integra de la siguiente manera:

- Presidencia de la República
- Secretarías de Estado.
 - Secretaría de Gobernación.
 - Secretaría de Relaciones Exteriores.
 - Secretaría de la Defensa Nacional.
 - Secretaría de Marina.
 - Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - Secretaría de Desarrollo Social.
 - Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
 - Secretaría de Energía.
 - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
 - Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
 - Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 - Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
 - Secretaría de Educación Pública.
 - Secretaría de Salud.
 - Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
 - Secretaría de la Reforma Agraria.
 - Secretaría de Turismo.
- Departamento del Distrito Federal.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Las Secretarías de Estado que norman la gestión de los recursos materiales de la Administración Pública Federal, son las de Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo y la de Comercio y Fomento Industrial.

Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ANEXO 2 LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL

La Administración Pública Federal Paraestatal, se integra de la siguiente manera:

- **Organismos Descentralizados.**- Son entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.
- **Empresas de Participación Estatal:**
- **Sociedades Nacionales de Crédito.**
- **Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas,** que satisfagan cualquiera de los siguientes requisitos:
 - Que el Gobierno Federal en una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
 - Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.; o
 - Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.
- **Los Fideicomisos Públicos.**- Son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Corresponde al Ejecutivo Federal la operación de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, el cual las agrupa en sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado, quedando como coordinadores del sector que les corresponda. Los Coordinadores de Sector coordinan la programación y presupuestación, deben conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, la realizan por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo respectivamente, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las Coordinadoras de Sector.

Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ANEXO 3

Disposiciones legales y administrativas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, aplicables a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Documento	Fecha de Publicación
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.	31-Dic-1993
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (Capítulo X.- Compras del Sector Público).	20-Dic-1993
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (aplicable únicamente en lo que no se oponga a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas).	13-Feb-1990
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal 1998.	29-Dic-1997
- Normas administrativas aplicables a las adquisiciones que por la vía directa efectúan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	2-May-1985
- Lineamientos y criterios para que en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida y en lo relacionado con la ejecución y cumplimiento de los contratos de adquisiciones, obras públicas y servicios de cualquier naturaleza, se observe estrictamente lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.	13-Sep-1996
- Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionadas con éstas.	15-Mar-1996
- Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	2-May-1994
- Lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión, y en general de las actividades de comunicación social.	22-Dic-1992
- Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con bienes muebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	3-May-1990

<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las reglas en materia de compras del Sector Público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y para la determinación del grado de integración nacional. 	<p>22-Dic-1994</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán remitir a la Secretaría de -- Contraloría y Desarrollo Administrativo para la transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir los proveedores para que éstos, acrediten su -- personalidad en los procedimientos de licitación pública. 	<p>11-Abr-1997</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Oficio Circular SP/100-429/95 que suscriben la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, -- para realizar las medidas preventivas relativas al pago oportuno de las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza. 	<p>14-Ago-1995</p>

Cabe mencionar que adicionalmente se debe observar el Manual de Políticas, Bases y Lineamientos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios que expida cada dependencia y entidad, en cumplimiento a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

ANEXO 4

Montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación restringida a cuando menos tres proveedores, de las adquisiciones, arrendamientos o servicios de cualquier naturaleza, que podrán realizar las dependencias y entidades durante el año de 1998, conforme a lo establecido en el Artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Volumen anual de adquisición Presupuestado (Miles de pesos)		Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse directamente (Miles de pesos)	Monto Máximo de cada operación que podrá adjudicarse habiendo convocado, a cuando menos tres proveedores (Miles de pesos)	
Mayor de	Hasta	Máximo	Dependencias	Entidades
	5,000	20	110	110
5,000	10,000	25	155	155
10,000	15,000	30	200	200
15,000	30,000	35	265	265
30,000	50,000	40	330	330
50,000	100,000	45	385	385
100,000	150,000	50	407	480
150,000	250,000	55	407	580
250,000	350,000	60	407	700
350,000	450,000	70	407	830
450,000	600,000	75	407	1,000
600,000	750,000	80	407	1,175
750,000	1,000,000	85	407	1,380
1,000,000		90	407	1,620

Fuente: Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997.

Es importante destacar que los montos de adjudicación se ajustan cada ejercicio anual y no consideran el impuesto al valor agregado.

Como puede observarse los montos autorizados para la adjudicación de contratos mediante adjudicación convocando a por lo menos tres proveedores, es mayor en entidades, seguramente en respuesta a su autonomía de gestión y con la finalidad de evitar mayor tiempo en el suministro de bienes y servicios.

Las operaciones que realicen y rebasen los montos antes señalados, deberán adjudicarse mediante el procedimiento de licitación pública.

ANEXO 5
PRINCIPALES VICIOS QUE SE PRESENTAN EN LAS LICITACIONES:

Etapa del Procedimiento	Principales Vicios
Inicio.	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de autorización presupuestal. - Falta de autorización del Comité de Compras para contratar. - Omisión del procedimiento de licitación.
En la elaboración de bases.	<ul style="list-style-type: none"> - Bases con cláusulas ilegales. - Modificación a las bases de la licitación fuera de tiempo legal.
En la publicación.	<ul style="list-style-type: none"> - Omisión de la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación. - Reducción de plazos no autorizados por el Comité de Compras. - Convocatorias incompletas o incorrectas.
En la presentación y apertura de ofertas.	<ul style="list-style-type: none"> - Negativa del licitante a recibir la oferta. - Formulación de aclaraciones del concurso parciales a oferentes. - Admisión de propuestas presentadas después de la fecha establecida. - Admisión de ofertas sin garantía de seriedad de propuesta. - Admisión de ofertas con defectos y vicios. - Omisión de elaborar acta de apertura de ofertas. - Actas incompletas.
De adjudicación.	<ul style="list-style-type: none"> - Adjudicación a oferta que no resulta la más conveniente. - Oferta condicionada. - Oferta modificada después de su presentación. - Oferta que no se sujeta a los requisitos establecidos. - Adjudicación hecha fuera de plazo. - Precio mejorado después de la presentación de la oferta. - Incompetencia del funcionario que determina la adjudicación respectiva

	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de dictamen.
<p>Posteriores a la adjudicación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formalización del contrato o pedido fuera del plazo legal. - Formalización del contrato o pedido por funcionario incompetente. - Anulación de la adjudicación para hacerla directamente. - Cláusulas contractuales contradictorias a las bases.

Fuente: Manuel Lucero Espinosa, "La Licitación Pública", 1993, pag. 124-140

ANEXO 6

LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS, ARTICULO 81.

Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida, cuando:

I. El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, *derechos de autor u otros derechos exclusivos*;

II. Peligro 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, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes;

III. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor o contratista. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente *proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento, y*

IV. Se realicen dos licitaciones públicas sin que ambas se hubiesen recibido proposiciones solventes.

A. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, además podrá seguirse un procedimiento de invitación restringida cuando:

I. Existan razones justificadas para la adquisición y arrendamiento de bienes de marca determinada;

II. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados y, bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de banca y crédito u otros terceros legitimados para ello conforme a las disposiciones aplicables;

III. Se trate de servicios de consultoría cuya difusión pudiera afectar al interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal;

IV. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos o con las personas morales constituidas por ellos;

V. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios;

VI Se trate de servicios de mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes.

VII. Se trate de adquisiciones provenientes de personas físicas o morales que, sin ser proveedores habituales y en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial, ofrezcan bienes en condiciones excepcionalmente favorables, y

VIII. Se trate de servicios profesionales prestados por personas físicas.

Las dependencias y entidades, preferentemente, invitarán a cuando menos tres proveedores o contratistas según corresponda, salvo que ello, a su juicio, no resulte conveniente, en cuyo caso utilizarán el procedimiento de adjudicación directa. En cualquier supuesto se convocará a la o las personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios.

En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se invitará a personas cuyas actividades comerciales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

Fuente: Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

BIBLIOGRAFIA

Anaya Cadena, Vicente **"Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal"** Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1998,. págs. 411

Cabrero Mendoza, Enrique **"Del Administrador al Gerente Público"**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1997, págs. 155.

Carrillo Landeros, Ramiro **"Metodología y Administración"**, Ed. Limusa, México, 1982, págs. 250.

García Cantú, Alfonso **"Almacenes"**, Ed. Trillas, México, 1995, págs. 202.

Leenders, Michiel E. Fearon Harold y Wilbur B. England, **"Administración de Compras y Materiales"**, Ed. CECSA, 1992, págs. 734.

Locke, John **"Ensayo sobre el Gobierno Civil"**, Ed. Aguilar, España, 1980, págs. 186.

Lucero Espinosa, Manuel **"La Licitación Pública"**, Ed. Porrúa, México, 1993, págs. 152.

Pichardo Pagaza, Ignacio **"Introducción a la Administración Pública de México"**, Tomos I y II, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984, págs. 725.

Pooler Jr., Víctor H **"El Gerente de Compras y sus Funciones"**, Ed. Limusa, México, 1993, págs. 300.

Uvalle Berrones, Ricardo **"Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal"**, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., México, 1994, págs. 144.

DOCUMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 1997, págs. 147.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 1990.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, **“Leyes y Códigos de México”**, Ed. Porrúa, 1997, págs. 1013-1154.

Ley de Planeación, **“Leyes y Códigos de México”**, Ed. Porrúa, 1997, págs. 261-277.

Ley Federal de Entidades Paraestatales, **“Leyes y Códigos de México”**, Ed. Porrúa, 1997, págs.65-92.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, **“Leyes y Códigos de México”**, Ed. Porrúa, 1997, págs. 751-811.

Ley General de Bienes Nacionales, **“Leyes y Códigos de México”**, Ed. Porrúa, 1997, págs. 526-574.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, **“Leyes y Códigos de México”**, Ed. Porrúa, 1997, págs. 292-307.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, **“Leyes y Códigos de México”**, Ed. Porrúa, 1997, págs. 1073-1112.

Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, **“Diario Oficial de la Federación”**, 29 de diciembre de 1997.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, **“Leyes y Códigos de México”**, Ed. Porrúa, 1997, págs. 93-110.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, **“Leyes y Códigos de México”**, Ed. Porrúa, 1997, págs. 853-871.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, **“Leyes y Códigos de México”**, Ed. Porrúa, 1997, págs. 308-371.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **“Leyes y Códigos de México”**, Ed. Porrúa, 1997, págs. 1013-1154.

Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, **“Leyes y Códigos de México”**, Ed. Porrúa, 1997, págs. 169-179.

Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, **“Leyes y Códigos de México”**, Ed. Porrúa, 1997, págs. 620-632.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración

del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, "**Leyes y Códigos de México**", Ed. Porrúa, 1997, págs. 164-168.

HEMEROGRAFIA

Abrego Ayala, Jesús Octavio "**Evaluación de Funcionarios Públicos**", Revista de Administración Pública del INAP, A.C. No. 89, 1995, págs. 181-199.

Buendía Vázquez, Alejandro "**Políticas Públicas. Enfoques y Perspectivas**", Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No. 35, 1997, págs. 13-38.

Guerrero Orozco, Omar "**Reflexiones sobre la Administración Pública**", Revista de Administración Pública del INAP, A.C. No. 89, 1995, págs. 37-67.

Haro Bélchez, Guillermo "**La Formación de Directivos**", Revista de la Administración Pública del INAP, A.C. No. 89, 1995, págs. 161-179.

Uvalle Berrones, Ricardo "**Objetivos y Alcance de la Gerencia Pública**", Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1992.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**