

65
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA TRASCENDENCIA DE LAS ADQUISICIONES EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA: ESTUDIO DE CASO,
SECRETARIA DE TURISMO (SECTUR).**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA.**

P R E S E N T A :

JOSÉ ANTONIO ROLDÁN FUENTES

ASESOR: PROF. ENRIQUE VARAS GÓMEZ

MEXICO, D.F. 1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

205729



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.

DEDICATORIAS:

Doy gracias a **Dios** que me dio la vida, me otorgo una familia que es maravillosa y trazó los andares de mi vida.

A mis padres:

Andrés Roldán Vásquez.

Por sus consejos, confianza, apoyo y por ser un ejemplo a seguir de un hombre valiente con deseos de triunfar, por enseñarme a nunca darme por vencido y por el amor tan grande que me ha dado.

Delia Fuentes Mata.

Por su amor, ternura, afecto, comprensión y cariño, por su impulso y motivación que han sido base para cada uno de mis logros, por su esfuerzo, trabajo y dedicación.

Y gracias a los dos por creer y confiar en mí y porque este logro les pertenece.

A mi hermana:

Lic. Andrea Roldán Fuentes.

Por ser un ejemplo a seguir, por todo el apoyo incondicional que me ha brindado a lo largo de mi vida, por sus ejemplos de dignidad y honradez, por la confianza que deposito en mí.

A m i s t í o s y h e r m a n o s :

Jaime Rosas I. +

Leobardo Rosas F.

Margarita Fuentes M.

Jaime Rosas F.

Por su cariño y apoyo, por creer en mi y porque al igual que mi hermana quiero ser un ejemplo para ellos.

A mis abuelos:

Felix Roldán M.

Donato Fuentes M.

Antonia Vásquez D. +

Paula Mata C. +

En honor a ellos y en agradecimiento por su amor y consejos.

A Dayeli Sorchini López

Por el amor y el apoyo incondicional que me ha dado en todo el tiempo que hemos compartido juntos, por su ejemplo de lucha y superación, por creer en mi.



Te Amo.

A mi alma Mater:

La Universidad Nacional Autónoma de México.

Por la oportunidad de estudiar y lograr una profesión.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Por dotarme de conocimientos que me han permitido obtener un criterio amplio.

Al Profesor Enrique Varas Gómez.

Por su amistad, apoyo incondicional para la realización de este trabajo, por su ejemplo de rectitud y su espíritu de lucha.

A los maestros sinodales:

Carlos Domínguez Trejo.

Abraham Melnik Idi.

Víctor Manuel Najera de la Torre.

Francisco Javier Díaz Jaimes.

Por su tiempo dedicado a mi persona y por sus comentarios acertados con respecto al trabajo.

INDICE

INTRODUCCION.	1
CAPITULO I:	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	7
1.1 Concepto de Estado.	7
1.2 Gobierno.	11
1.3 La Administración Pública.	13
1.3.1 Los Órganos de la Administración Pública.	18
1.3.2 La Administración Pública Centralizada.	21
1.3.3 La Administración Pública Paraestatal.	25
1.4 Los Recursos Materiales.	29
1.5 El Proceso de Adquisiciones.	31
1.5.1 Razón de Ser de la Unidad de Adquisiciones.	31
1.5.2 Planeación.	35
1.5.3 Programación.	38
1.5.4 Presupuestación.	41
1.5.5 Adquisiciones.	44
1.6 Trascendencia de las Adquisiciones.	48

CAPITULO II:

ALGUNOS ASPECTOS LEGALES DE LAS ADQUISICIONES EN MEXICO.	51
2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	51
2.2 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	55
2.3 La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.	58
2.4 Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.	62
2.5 Acuerdo que Establece las Bases de Integración y Funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles.	64

CAPITULO III:

EL PROCESO DE ADQUISICIONES DE LA SECRETARIA DE TURISMO.	69
3.1 Antecedentes de la SECTUR..	69
3.2 Presupuesto de la SECTUR.	79
3.3 El Funcionamiento de la Unidad de Adquisiciones.	82
3.4 El Programa Anual de Adquisiciones de la SECTUR.	87
3.5 El Comité de Adquisiciones de la SECTUR.	99
3.6 Propuesta de Reestructuración de la Unidad de Adquisiciones de la SECTUR.	100

3.7 Alternativas de Implantación.

112

CAPITULO IV:

**4.1 CONCLUSIONES, APRECIACIONES Y ALGUNAS
RECOMENDACIONES PERSONALES.**

116

BIBLIOGRAFÍA.

122

INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano en la década de los noventa se ha vuelto más complejo por el aumento notorio en la demanda de servicios, por lo que ha surgido la necesidad de crear mecanismos eficaces y más apegados a los requerimientos de la sociedad, la actividad estatal se ha ido transformando con el tiempo y, los mecanismos que le siguen y las tareas que realiza deben estar en relación directa con la situación actual del país.

Si partimos de la necesidad imperante de satisfacer los requerimientos nacionales nos enfrentamos en primera instancia con el problema de la distribución de los recursos; y es aquí precisamente, donde adquiere relevante importancia el manejo de los recursos materiales en el Gobierno Federal.

Es así que la Administración Pública realiza actos materiales a través de la ejecución de obras y de la prestación de servicios, complementándose de esta manera el ámbito de su autoridad. Pero para llevar a cabo esa función necesita de recursos materiales para alcanzar sus fines, para preservar su propia existencia y para beneficiar a la población; de ahí la trascendencia de las adquisiciones.

Para la adecuada realización de las funciones que tiene encomendados y para la correcta aplicación de los recursos, requiere de bienes y servicios que sean abastecidos o prestados en el momento oportuno y en el lugar idóneo, con la calidad necesaria y el precio más bajo. El cúmulo de necesidades que

debe satisfacer el Estado para alcanzar sus objetivos, no es menor a la inconmensurable cantidad de bienes que requiere, por lo cual, es indispensable que la adquisición de los recursos sea escrupulosamente honesta y eficaz, aprovechando su gran capacidad de compra, para asegurarle la obtención de las mejores condiciones. Los bienes adquiridos se encuentran presentes en la gestión administrativa de cualquier institución, ya que sin estos recursos no podría existir la actividad administrativa.

No se puede identificar cual recurso es el más importante cuando se ejecuta un acto administrativo, pero si es posible afirmar que sin estos recursos, ya sean edificios, mobiliario, materia prima, equipo, etc., sería imposible trabajar, estos son imprescindibles para que se pueda ejercer una labor y para poder llevar a cabo una administración pública eficiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento fundamental en el que se proclaman los fines primordiales del Estado, y donde se establecen las normas básicas en las que sustenta su poder público, teniendo dentro de su estructura política enmarcados los fines que el propio Estado persigue en los ámbitos socioeconómicos, culturales y humanos de la nación.

Las disposiciones genéricas que se integran en la Constitución, son reguladas por mandato de la misma y por leyes reglamentarias. Por lo tanto, las adquisiciones que realizan las dependencias y entidades del sector público, no escapan a esta regla.

Debido a las nuevas normas, bases, lineamientos, decretos principalmente a partir de la nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (30 diciembre 1993), han surgido diversos problemas legales, administrativos y de operación, que entorpecen el proceso de las adquisiciones e impiden que estos sean aprovechados al máximo y se realicen de manera eficaz, eficiente y honesta, por lo tanto, es necesario que existan estudios así como material actualizado y propositivo en materia de adquisiciones.

Y para ello se ha seleccionado a la Secretaría de Turismo, ya que presenta ciertas características que han provocado deficiencia y retraso a los procesos de las adquisiciones, por lo tanto, se proporcionara material que se haga extensivo a todos los servidores públicos que laboran en el área de recursos materiales y servicios de esta Secretaría, a fin de poder apoyar sus conocimientos básicos en este proceso, además de fomentar políticas y procedimientos unitarios para impulsar una mejor explotación de los bienes con que cuentan para la ejecución de la acción pública; al disponer de un marco de referencia general, una orientación y servir de base para la elaboración de manuales de operación, que den respuesta a las necesidades de esta dependencia, para así poder contribuir al crecimiento económico de la nación.

La reestructuración y redistribución de funciones de la unidad de adquisiciones de la Secretaría de Turismo, permitirá optimizar los recursos con que cuenta dicha dependencia, además de que se podrá mejorar de manera permanente y constante la administración de esta, cubriendo las metas y objetivos que tiene encomendados y le permitirá a los servidores públicos encargados de esta unidad, actualizar y simplificar sus procedimientos de

manera más honesta y oportuna brindando al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a costo, calidad, financiamiento, que optimicen la compra de bienes y servicios, ya que sin estos no se podría ejercer la administración, y si no hay una administración eficiente el gobierno dejaría de ofrecer su función primordial y provocaría el desplome del Estado, por lo tanto aunque es una dependencia pequeña, sus adquisiciones no dejan de ser menos trascendentes que las demás.

El presente trabajo se llevo a cabo por la preocupación imperante que existe como profesional de la carrera, en dar respuesta o en brindar alternativas viables a los problemas que existen dentro de la gestión de la administración pública, este se realizo por medio de una investigación científica, con una amplia información bibliográfica y de documentos oficiales, además de que una cantidad significativa de información es producto de la experiencia adquirida y vivencia del problema que se trata..

Para la realización de este trabajo, se aplico el método científico, técnicas, herramientas y análisis de la investigación, así como la elaboración de organigramas, pert, ruta crítica, diseño de diagramas de flujo, reorganización administrativa, análisis de contenido y conocimientos adquiridos en la formación de la carrera. Se presentaron diversos problemas tales como: encontrar información reciente, la solicitud de documentación que se hacia a la dependencia se retrasaba, en ocasiones no era la solicitada o se entregaba incompleta.

Para fines de exposición, el presente trabajo se estructura en cuatro capítulos. En el primero se presentan algunas concepciones de Estado,

gobierno y administración pública; los órganos que comprenden a la administración; además de sus formas de organización la central y paraestatal; la importancia de los recursos materiales; la concepción de las adquisiciones concebidas como un proceso, donde todos sus elementos se relacionan entre sí, desde la planeación de las adquisiciones hasta el suministro, pasando desde la importancia que existe para que haya una unidad de adquisiciones, la determinación de necesidades, la programación de adquisiciones, la aprobación presupuestal, la aprobación de la modalidad de adquisiciones, el tipo de adquisición de insumos, la formulación de contratos, el ingreso de insumos al almacén para su control e inventario; la distribución hasta los usuarios y por último la trascendencia que tienen las adquisiciones para el desarrollo en todos los aspectos de la nación.

En el segundo capítulo se presentan algunas de las principales normas legales que rigen el proceso de las adquisiciones para la administración pública de nuestro país en forma jerárquica, iniciando con el ordenamiento jurídico cúspide de nuestra nación; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta el Acuerdo que establece las bases de Integración y Funcionamiento de los Comités de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles. Cabe hacer mención, de que es necesario que se cumplan todas las normas legales que existen, aunque algunas se contradigan entre sí, ya que de esta manera se limitaría la corrupción y se administraría con eficiencia eficacia y honradez además de que se le proporcionaría al estado el mejor precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Es importante destacar que únicamente se seleccionaron algunas normas correspondientes a las adquisiciones, por

considerarse mínimas indispensables para la exposición y desarrollo del presente trabajo.

El tercer capítulo se inicia con algunos antecedentes cronológicos que dieron origen a la actual Secretaría de Turismo; después se continuo con el proceso previo a las adquisiciones que es el presupuesto asignado a la dependencia; se ubica y se explican algunas de las funciones que tiene asignadas la unidad de adquisiciones; en base a que y quienes elaboran el programa anual de adquisiciones; quienes y que función tienen los integrantes del comité de adquisiciones, posteriormente se presenta una propuesta de reestructuración con el fin de proporcionar soluciones a algunos de los problemas que presenta dicha unidad, proponiendo algunas alternativas de implantación.

El cuarto y último capítulo se dedica a conclusiones, apreciaciones y algunas recomendaciones personales sobre la trascendencia que tienen las adquisiciones en la administración pública mexicana, las consecuencias que tendría el no poner especial atención a esta actividad que aunque se presenta en una de las dependencias mas pequeñas, no deja de ser significativa y relevante para demostrar la importancia que tiene para la administración; además de que con la reestructuración y redistribución de funciones propuesta, la Secretaría de Turismo obtendría beneficios que se verían reflejados en el aprovechamiento de los recursos, en contar con una administración eficiente, en la agilización de sus procedimientos, en la honestidad y eficiencia de los servidores públicos, en el cumplimiento de sus metas y objetivos que tiene encomendados dicha dependencia.

CAPITULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1 CONCEPTO DE ESTADO.

La significación y concepto de estado han dado origen a las más importantes interrogantes debatidas en la política. No obstante la gran importancia que parece tener el estado, los diversos autores no han logrado estar de acuerdo sobre su origen, naturaleza, fines y funciones. Son muchas las disciplinas que se encargan del estado; algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, esto como resultado de la evolución de la humanidad; otras como estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el estado el cuadro geográfico donde se llevan a cabo las aspiraciones nacionales. Unas veces se le identifica con la sociedad, esto es, como la totalidad del fenómeno social; otras se le contraponen a la sociedad, en ocasiones se le equipara con la nación y otras con el poder.

A lo largo de la historia, distintos teóricos han tenido diferentes conceptos de estado: Aristóteles en su libro La Política lo percibía como la *polis*¹ la cual se conformaba por la comunidad política llamada ciudad, haciendo referencia a que la ciudad surgía por naturaleza y esta es anterior a la familia; la unión de

1. Aristóteles. La Política Libro Primero, p. 157.

varias comunidades o agrupaciones dan como resultado una polis existiendo esta por naturaleza “ *y el hombre es por naturaleza un animal político*”.²

El poder político lo tiene el gobernante de la polis, el poder social lo sostiene la familia o los esclavos. La polis es autosuficiente y perfecta para el desarrollo de la familia y de los individuos que sólo pueden alcanzar su plenitud en el todo político.

Según Jean Bodino: debía diferenciarse claramente entre el estado y el gobierno. El estado puede constituirse en monarquía y, sin embargo, ser gobernado popularmente si el príncipe reparte las dignidades, magistraturas, oficios y recompensas igualmente entre todos, sin tomar en cuenta la nobleza, la riqueza y la virtud. La Monarquía esta gobernada aristocráticamente cuando el príncipe sólo da las dignidades y beneficios a los nobles, a los más virtuosos, a los más ricos; Bodino introduce por primera vez en la historia del pensamiento político la división entre estado y gobierno, dicha división se debía a un contexto histórico político ya que era una propuesta para poner fin a la guerra civil francesa.

Para Bodino, “*la República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano*”.³ De donde surgen dos conceptos importantes: gobierno y poder soberano.

“*...La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república*”.⁴ El concepto de soberanía es fundamental en la obra de Bodino, de él deriva la

² Ibidem. p. 158.

³ Bodino. J. Los Seis Libros de la República, p. 11.

⁴ Ibidem. p. 46.

división estado, el estado es el propietario de la soberanía, el gobierno el depositario. El primero promulga y deroga leyes, el segundo tan solo los ejerce y la república es la unión de un estado y de un gobierno.

Después del concepto de soberanía Bodino determina su clasificación de estados. Si el propietario del poder soberano es uno, hay una monarquía, si pocos una aristocracia y si muchos o todos un estado popular. El gobierno de un estado puede ser de tres maneras, legitimo, señorial o tiránico: legitimo cuando se está de acuerdo con las leyes del soberano; señorial, cuando por la conquista de otro se pierde la soberanía y es sometido; tiránico, cuando el príncipe o los gobernantes no son propietarios de la soberanía sino depositarios, toman el poder soberano a través de la fuerza y la violencia.

Carlos Marx dice que *"... El estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del "orden" que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases"*.⁵

Federico Engels contempla al estado como: *"... producto de la sociedad al llegar a una determinada fase de desarrollo; es la confesión de que esta sociedad se ha enredado consigo misma en una contradicción insoluble, se ha dividido en antagonismos irreconocibles que ella es importante para conjurar. Y para que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y no devoren a la sociedad*

⁵ Lenin V.I El Estado y la Revolución p. 14.

en una lucha estéril, para eso hízose necesario un poder situado, aparentemente, por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el conflicto, a mantenerlo dentro de los límites del "orden". Y este poder, que brota de la sociedad, pero que se coloca por encima de ella y que se divorcia cada vez más de ella, es el estado".⁶

El término estado, como forma de organización política de la sociedad, fue inicialmente utilizado por Maquiavelo, quien en el príncipe afirma que *"todos los estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados"*.⁷ Al término de la Edad Media se produjo una transformación en la organización política y social europea, cuando el monarca concentró en su persona los privilegios de los señores feudales, de los gremios y de las ciudades, y adquirió un poder absoluto, centralizando toda la autoridad en sus manos.

Maquiavelo se limitó a exponer sus ideas en forma de consejos al estadista sobre la mejor forma de gobernar, sin haberse preocupado por probar sus argumentos; su capacidad de comprender la necesidad de que la política vaya de acuerdo con los cambios que se van dando en cada etapa de la historia de los países, sus principios tienen tal vigencia que aun se siguen conservando. Por lo anterior el concepto Estado que manejaremos es este último.

⁶ Ibidem. p. 13.

⁷ Maquiavelo. Nicolas. El Príncipe. p.1.

1.2 GOBIERNO.

Un factor importante del Estado es el Gobierno, han existido diferentes formas y conceptos, por ejemplo, Platón manejaba seis formas de manera diferente; haciendo mención de las constituidas por corrupción; la timocracia, que es la forma de gobierno que se encuentra entre la aristocracia y la oligarquía, siendo esta última otra forma corrupta de la aristocracia, la democracia es el deseo inmoderado a la libertad y la tiranía que es el exceso de la violencia, la monarquía donde únicamente uno tiene el mando y la aristocracia cuando varias personas deciden.

Existen tres tipologías clásicas de las formas de gobierno que son las de:

Aristóteles: Monarquía o gobierno de uno; aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos.

Maquiavelo: Monarquía y República.

Montesquieu: Monarquía, República y despotismo.

Al gobierno se le puede comprender como la organización política a la que la sociedad le otorga atribuciones y se encuentra facultada para ordenar y reglamentar la vida en sociedad, el gobierno es la parte visible del Estado, es el conjunto de órganos e instituciones que determinan la orientación política de un país.

“En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es

la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo."⁸

*"El gobierno es cosa esencialmente distinta del Estado, ya se considere aquél como función de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma ya se le definía como conjunto de órganos; una estructura; el gobierno es algo del Estado, pero no es el Estado."*⁹

Cuando hablamos en el ámbito de cualquiera de las disciplinas que estudian el fenómeno del poder generalmente vinculamos al gobierno con terminologías tales como: autoridad política, régimen político, conjunto de órganos del Estado, conjunto de poderes del Estado, dirección del Estado, Parte del Estado, etc., y, todos ellos tienen algo de verdad, y parte de todo esto configura al gobierno.

Podemos entender al gobierno de dos maneras: a un gobierno que tiene funciones diferenciadas y específicas del Estado o bien a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado realiza sus funciones específicas.

El gobierno necesita del dominio para ejecutar sus diversas actividades mediante la gestión de instituciones que ejercen el control y la dirección de los asuntos administrativos y políticos que le corresponden al Estado; induce la acción de los gobernados conforme a los fines que persigue el Estado regulando la acción de particulares, la relación entre estos y frente a la

⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 1536

⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Estado*, p. 198

autoridad conformada , ejerce funciones específicas de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, *“gobernar es dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado.”*¹⁰

En un Estado Federal las atribuciones políticas esenciales están repartidas en ordenes gubernativos diferentes como son el gobierno federal, estados y municipios. La distribución de competencias a favor de las entidades federativas es igual para cada uno de ellos, lo que permite el equilibrio entre la unión y los estados.

Toda federación implica la existencia constitucional de dos órdenes de gobierno perfectamente diferenciados entre sí; por tal motivo la Constitución de un Estado es y será el ordenamiento jurídico fundamental que garantiza, dentro de su ente político, los poderes públicos estatales. En el primer nivel de gobierno se encuentran los poderes ejecutivo, legislativo y judicial delimitados jurídicamente. En el segundo nivel se encuentra el municipio que es la parte básica de la estructura de gobierno y de la división territorial.

1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Existe un sin número de definiciones sobre la administración que de una u otra manera establecen relaciones entre sus funciones y aplicaciones. Como se

¹⁰ Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. Diccionario de política y administración Pública, Tomo I p. 48.

sabe la administración es una actividad inherente a cualquier grupo social; por ello hay diversas versiones de autores, sobre que es la administración las cuales se presentan a continuación:

La teoría administrativa reconoce que el fenómeno llamado administración tiene carácter universal. Ha existido desde que existe la humanidad *“puesto que la reunión de esfuerzos para lograr con mayor eficacia propósitos, ha sido desde los comienzos de la humanidad, la característica privativa de la condición gregaria del hombre.”*¹¹

*“La administración como actividad humana, es el conjunto de actos que el hombre realiza dentro de un grupo conscientemente constituido para alcanzar, con la mayor eficacia, un objetivo común, que individualmente no se podría lograr. La administración es pues una actividad humana, una actividad realizada por hombres.”*¹²

Newman William: *“La administración es el proceso social mediante el cual comprende de una serie de pasos que nos llevan a conquistar los objetivos esperados.”*¹³

Peterson y Plowman designan a la administración como: *“una técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular.”*¹⁴

¹¹ Galván Escobedo, José. Tratado de Administración General. p. 3.

¹² Duhalt Krauss, Miguel F. Aspectos de la Administración pública y el Desarrollo en México. p.27.

¹³ Newman, William H. Administrative Action. p. 147.

¹⁴ Peterson E y Plowman J. G. Organización y Dirección de Empresas. p. 33.

Juan Bonnin: *“La administración es un resorte que difunde entre los ciudadanos la bondad de las leyes, así como la sabiduría del gobierno, ya que nace de la ley y es respaldada por ella con base en las necesidades colectivas; es más, por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar, toda vez que la organización de la sociedad será mejor y más sólida cuando la administración tenga como base leyes estables.”*¹⁵

Henry Fayol: *“administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”*.¹⁶

J. D. Mooney: *“Es el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás, con base a un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana.”*¹⁷

Taylor Frederic: *“La administración científica es el logro de la mayor eficiencia del trabajo humano de la mejor utilización del tiempo y de los materiales, y los recursos empleados.”*¹⁸

Koont y O'Donnell: *“Consideran a la administración como la dirección de un organismo social y su efectividad en alcanzar objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes.”*¹⁹

Levis Casillas: *“Dice que la administración tiene algo de ciencia porque sigue un razonamiento científico, con principios poco inmutables como son los de*

¹⁵ Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. p. 81.

¹⁶ Henri Fayol Administración Industrial y General. p. 135.

¹⁷ Money J. D. The Principales of Organization. p. 46.

¹⁸ Rivera C. Ma. Teresa. Teoría y Practica de la Administración. p. 36.

¹⁹ Ibidem. p. 27.

autoridad y responsabilidad, coordinación, centralización y descentralización, normalización, división del trabajo y especialización; que es una técnica al utilizar métodos uniformes de desarrollo para la solución de problemas, y que es un arte porque el director aplica sus conocimientos, experiencia, intuición y habilidad para conducir los elementos humanos y disponer los materiales en forma productiva para la consecución del objetivo común. Posteriormente define al proceso administrativo como: La administración en marcha y señala las siguientes etapas: Planeación, organización, integración, dirección y control."²⁰

Podemos resumir con estos autores que la administración se puede considerar como: La técnica de buscar o lograr resultados de máxima eficiencia en la coordinación de hombres y cosas, no solamente en una empresa; sino en la dirección de un organismo social, que quiere alcanzar resultados, mediante objetivos fundados en la habilidad de conducir a los integrantes; también como el conjunto sistemático de reglas, para manejar las mejores formas de estructurar con eficacia. Y por último como una ciencia social, que por su contenido, desarrollo e importancia actual, tiene una amplia aceptación y su definición es debida a la necesidad misma de aplicarla.

En México la función del Estado es importante para conseguir el desarrollo económico a favor del aumento de los niveles de vida de las clases populares, por lo que se busca el bienestar comunitario. De ahí que el Estado deberá promover, estimular, complementar las inversiones en las áreas de interés social a nivel nacional con el objeto de fortalecer la estructura del país, así

²⁰ Ibidem. p. 28.

como de los recursos para el crecimiento y lograr que las funciones gubernamentales sirvan efectivamente al país y al público.

En este sentido la Administración Pública es la actividad administrativa y los procedimientos que el estado realiza a través de sus órganos para satisfacer sus fines. Al respecto el Diccionario de Política señala:

"Acción de administrar la gestión o servicio de intereses y bienes públicos. Es actividad dirigida a la conservación y aprovechamiento del patrimonio de la comunidad. La Administración Pública se lleva a cabo de acuerdo con las normas que regulan esa actividad. La Administración, junto al Gobierno, componen las funciones esenciales del Estado. Sin embargo, no es necesaria la existencia de éste para que haya función administrativa.

La Administración Pública tiene como función específica proveer la inmediata satisfacción de las necesidades públicas, mediante actividades continuas."²¹.

La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda la sociedad: La seguridad, salubridad, higiene pública, alimentación, educación, empleo, entre otras.

²¹ Garzaro R. Diccionario de Política, p 7-8

1.3.1 LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La palabra órgano se utilizó para explicar el funcionamiento de diversos elementos que forman parte de un todo; así se explica cómo el hombre, para poder funcionar debidamente, requiere el funcionamiento de todas sus partes vitales.

En el Código Civil en su artículo 27 establece que: "*Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la Ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.*"²² por lo que el Estado como persona moral actúa a través de los órganos que la Constitución y las leyes que de ella emanan, les establecen.

En este caso y por el motivo que nos ocupa, solo analizaremos a los órganos del Estado que tienen a su cargo la función administrativa desde un punto de vista formal, es decir, únicamente a los que integran la Administración Pública Federal y a los cuales se denomina órganos administrativos.

Se ha discutido mucho acerca de lo que se debe de entender por órgano. Algunos autores consideran que es la persona física que ejerce las atribuciones que el orden jurídico le confiere y así se hablaría de órgano-persona o de órgano-individuo. Para otros el órgano es el conjunto de atribuciones o

²² Código Civil para el D.F. en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. p.4.

competencias que son ejercidas por el servidor público, por lo que le llaman órgano-oficio u órgano-institución.

Se considera al órgano como la conjunción de dos elementos: uno complejo de atribuciones cuya realización se confía a las personas que integran el elemento subjetivo, así como a las propias personas físicas a las que se le confiere la competencia. La voluntad de determinadas personas físicas se considera la voluntad de la administración pública.

A fines del siglo XIX la dogmática jurídica alemana elaboró la Teoría del Órgano. Para los exponentes de esta teoría no es posible considerar la existencia de dos sujetos separados, uno físico y otro jurídico, sino un solo ente que se integra por un conjunto de atribuciones y el elemento humano que manifiesta la voluntad del órgano, los cuales no deben separarse, ya que ambos forman el concepto, como una unidad o institución. Cuando el titular del órgano actúa, no lo hace en nombre propio, sino que desaparece su individualidad para fundirse en el ente público al que pertenece: el órgano.

*“...El funcionamiento, pues, no es un representante que quiere para la administración, quiere por ella, en cuanto, que forma parte de ella es una y la misma persona, a la que presta su voluntad psicológica.”*²³ Esta unión se encuentra determinada por dos tipos de relaciones denominadas orgánica y de servicio.

²³ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. La Teoría del Órgano en el Derecho Administrativo, p. 46.

La relación orgánica es la que se establece entre el titular y el órgano, de la cual se desprende la actuación y expresión de la voluntad del ente público, es decir, por la cual se da la función de administrar del órgano y de la cual no se derivan derechos y obligaciones contrapuestas al Estado, ya que sólo ejerce la competencia atribuida al órgano.

La relación de servicio se da entre el servidor público y el órgano, de la cual se derivan derechos y obligaciones personales, que pueden ser contrapuestas al Estado, en cuanto que en este tipo de relación el sujeto es visto como algo distinto del ente público, su voluntad no es la del órgano, sino de él, en lo personal.

Las particularidades que presentan los órganos de la administración permiten clasificarlos conforme a lo siguiente: A sus elementos personales que se clasifican en órganos unipersonales o monocráticos, y órganos pluripersonales o colegiados. Los primeros son aquellos en el cual el titular es un solo individuo; los siguientes están integrados por dos o más personas, por lo que su voluntad se forma con la concurrencia de sus integrantes que se encuentran en un mismo nivel, realizan la misma función y deciden por deliberación, y en ocasiones por votación.

A la función que desarrollan clasificándolos en órganos activos, consultivos y de control; los activos son los que emiten la voluntad de la administración, creando situaciones jurídicas concretas e individualizadas a través de estos se realizan los más importantes actos administrativos, que puedan ser de decisión

y de ejecución. Los consultivos, son los que emiten declaraciones de juicio, de asesoría y de opinión, pero no deciden ni ejecutan. Los órganos de control, tienen como finalidad comprobar la debida actuación de los demás órganos administrativos y la de sus servidores públicos.

Los órganos de la administración pública fundamentalmente del Estado mexicano son: El Poder Legislativo que se deposita en un Congreso Federal, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y la de Senadores; un Poder Ejecutivo cuyo ejercicio se deposita en un solo individuo, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y un Poder Judicial depositado en una Suprema Corte de Justicia de la Nación y en Tribunales que dependen de ésta.

Todos estos órganos del Estado, presentan una estructura propia, cuentan con sus respectivas esferas de competencia y una organización específica para cumplir con los principios establecidos en la Carta Magna. Las Secretarías de Estado son órganos subordinados en línea al Poder Ejecutivo Federal, con el que colaboran en el despacho de las actividades de carácter administrativo realizando funciones de naturaleza normativa y política.

1.3.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

La ejecución de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere de la organización de los elementos materiales, a fin de lograr su mejor utilización. De esta forma todas las

actividades y los medios se ordenan de acuerdo a diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la ordenación de los elementos necesarios para lograr objetivos o fines y asegurar conforme a una adecuada integración y coordinación de actividades.

El Estado tiene su propia organización, que conforme al artículo 49 Constitucional está estructurado por tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La función administrativa que realiza el Ejecutivo, el cual tiene su propia estructura, con características particulares, de acuerdo con las necesidades que le plantea su funcionamiento.

Esta se encuentra integrada por una serie de elementos que interactúan en un complejo sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción por materia, grado, territorio y cuantía, a fin de que la acción de sus componentes no interfieran entre sí; con una distribución de las responsabilidades de su actuación, ante la propia organización y frente a terceros que pueden verse afectados por la acción de éstos; con una autoridad correlativa a la responsabilidad que le permite llevar a cabo sus actividades, de acuerdo con la habilidad y preparación de las personas que tienen a su cargo esta actividad.

El funcionamiento de esta organización hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración, de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la administración. Estas formas de organización se determinan con base a consideraciones políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y a la especialidad de la materia de que deben conocer.

El artículo 90 de la Constitución a la letra dice: *“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”*²⁴

De acuerdo a lo establecido en este artículo, una de las formas de organización de la Administración Pública Federal es la centralizada, cuya estructura está integrada de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la ocupan, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

De esta manera se encuentran en la centralización una coordinación de los órganos que la componen, y que en razón de la competencia que tiene

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 241.

asignada, delimitan su actividad para no interferir en sus acciones, coordinación que permite un orden y agrupación específica, independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su estructura particular, es decir su propio orden jerárquico. En este sentido la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a las diferentes dependencias de la administración centralizada y a las unidades administrativas en su organización interna; y en línea horizontal, la coordinación de su funcionamiento a través de la distribución de competencias.

Considerando los elementos señalados, se ha definido a la centralización como: *“... la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores.”*²⁵.

La centralización es una forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, con el objetivo de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración pública Federal, los organismos centralizados, identificados también como dependencias, son:

²⁵ Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, p. 285.

- La Presidencia de la República.
- las Secretarías de Estado.
- La Procuraduría General de la República.

Sus principales características son:

- Su personalidad jurídica es la misma del Estado.
- Sus facultades son dadas por la Constitución y la Ley.
- Es creada por Ley.
- Carecen de patrimonio y sus recursos son asignados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

1.3.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

El constituyente de 1917 no previó, la existencia de una administración estatal diferente de la centralizada. El pensamiento liberal que sirvió de base a los constituyentes de Querétaro no concebía la existencia de organismos con una personalidad jurídica diferente a la del Estado, y menos la utilización de formas jurídicas que, como las asociaciones y sociedades civiles mercantiles, o como el fideicomiso, pudieron ser utilizados para cumplir los fines del Estado, que en aquella época requerían actividades demasiado limitadas en comparación con la actualidad.

Esta situación condujo a que las disposiciones constitucionales originales sólo establecieran las bases de la Administración Pública Centralizada, por lo que

en el artículo 90 sólo se hizo referencia a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos. *“Antes de las reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución, tenían su base en los siguientes artículos constitucionales: 93, párrafo segundo y tercero, del cual ya hemos hecho mención; 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radio telegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco central que controlará el Gobierno Federal. El Congreso tiene entonces facultades para crear organismos en esas ramas, dándose la forma de organización que estime conveniente al dictar la Ley.”*²⁶

Es indudable que con base en esta disposición podrían haberse creado los organismos descentralizados y las empresas públicas, aunque también es cierto que no se hace referencia alguna a la forma en que el Estado debía administrar esos monopolios. La realidad fue hasta el 18 de noviembre de 1942 en la reforma a la fracción XXXI del artículo 123, apartado A del texto constitucional se incluye la existencia de empresas administradas por el Estado, en forma directa o descentralizada. Posteriormente el 21 de abril de 1981 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 90 y 93, en cuyo texto se consigna la existencia de la Administración Pública y de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Conforme se fue transformando la concepción de los fines particulares del Estado para intervenir en el desarrollo económico del país, fue necesario regular legalmente esta actividad pública.

²⁶ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. p. 215.

La primera Ley que reguló estas entidades fue la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947, a la cual siguieron las publicadas el 4 de enero de 1966 y la del 31 de diciembre de 1970, sin embargo, todavía no se les consideraba como parte de la Administración Pública Federal.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, se estableció que los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y los Fideicomisos, todos ellos denominados entidades, integran la Administración Pública Paraestatal, ya que de acuerdo a lo establecido en esta Ley en el párrafo tercero de su artículo 1º dice que: "*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.*"²⁷

El concepto de administración paraestatal nos da la idea de una organización administrativa paralela a la centralizada, ya que el término paraestatal significa "*al lado de*"²⁸, es decir que aunque se trata de una organización de la administración pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. p. 9-10.

²⁸ Delgado G. L. Elementos de Derecho Administrativo. p.92.

La organización paraestatal se ha establecido y desarrollado al ir ampliando su esfera de acción e intervenir cada vez más en el campo de los particulares, ha tenido la necesidad de crear entidades que realicen actividades, que aunque no son propias o exclusivas de la función pública, su desempeño es de interés público, o que tratándose de funciones estratégicas y exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, a fin de facilitar la consecución del éxito de su empresa, lo cual se dificultaría si estuvieran supeditadas a la organización jerárquica centralizada, que les impide libertad de acción y flexibilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la administración pública paraestatal es la forma de organización administrativa que, conforme a la Ley, se establece junto a la administración centralizada, mediante Organismos Descentralizados, Empresas Públicas, Instituciones y Fideicomisos Públicos, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado.

Por último, los organismos centralizados y paraestatales, son el instrumento mediante el cual el Gobierno Federal ejecuta las acciones de servicios demandados por la población mexicana; sustentados en la normatividad que legitima sus funciones y atribuciones y conforme al marco jurídico de su actuación. Su integración en un todo unitario se manifiesta a través del modelo de sectorización de la Administración Pública Federal, en el cual la mayoría de las dependencias son cabezas de sector y coordinan a todas las entidades de acuerdo con su ámbito de actuación.

1.4 LOS RECURSOS MATERIALES.

El Estado mexicano en la década de los noventa se ha visto superado por la demanda tan grande de servicios que la sociedad le exige, por lo que ha sido necesario que se creen mecanismos eficaces y más apegados a los requerimientos de la sociedad, la actividad estatal se ha ido transformando con el tiempo y, los mecanismos que le siguen y las tareas que realiza deben estar en relación con la situación actual del país.

Si iniciamos desde la necesidad primordial de satisfacer los requerimientos nacionales nos tendremos que enfrentar, en primer lugar con el problema de la distribución de los recursos; y es aquí precisamente, donde adquiere relevante importancia el manejo de los recursos materiales. Es así, que la administración pública federal realiza actos materiales que transforman la realidad objetiva del país, a través de la prestación de servicios y ejecución de obras, completándose de esta manera el ámbito de su autoridad. Pero para llevar a cabo esa función necesita de recursos materiales para alcanzar sus fines, para preservar su propia existencia y para beneficiar a su población.

Para la adecuada realización de sus funciones que tiene encomendadas y para la correcta aplicación de los recursos, requiere de bienes y servicios que sean abastecidos o prestados en el momento oportuno y en el lugar idóneo, con la calidad necesaria y el precio más bajo. El cúmulo de necesidades que debe satisfacer el Estado para alcanzar sus objetivos, no es menor a la inconmensurable cantidad de bienes y servicios que requiere, por lo cual, es indispensable que el manejo de los recursos sea honesto y eficaz,

aprovechando su capacidad de compra para asegurarle la obtención de las mejores condiciones.

El problema de las adquisiciones en el sector público se ha incrementado por carecer de una planeación y programación de las compras basadas en el análisis de las necesidades y aprovechando la existencia de técnicas modernas. También en la administración de los bienes muebles se nota la ausencia de una política homogénea para el registro, control, conservación, mantenimiento, reparación, baja y sustitución de los mismos; lo que provoca, en ocasiones, problemas de dispersión, aislamiento, carencia o desperdicio, y sobre todo los altos costos en la administración de las instituciones.

El desperdicio evidente del espacio de trabajo en el interior de ciertas dependencias genera inconformidades en aquellas que sufren carencias. El desarrollo acelerado de la administración pública ha impedido, a menudo, disponer de inmediato de locales que resulten adecuados al desempeño de las funciones. Así pocos edificios han sido construidos expresamente o adaptados para satisfacer necesidades específicas, muchas oficinas ocupan edificios antiguos de capacidad limitada, características inapropiadas y, con frecuencia, sin una adecuada instalación física.

Los recursos materiales son fundamentalmente para conseguir objetivos de la gestión administrativa, por consiguiente la administración deberá lograr un equilibrio, debido a que es muy peligroso para el funcionamiento de la organización cuando escasean y por otro lado cuando se supera el límite de capacidad de abastecimiento en el almacén.

Es importante señalar el concepto de los recursos materiales: "... *todos aquellos bienes y servicios que requiere una organización en un momento dado, en el lugar convenido, en la calidad, cantidad y tipo requerido, y a un costo razonable, para realizar las tareas que se le han encomendado.*"²⁹

De aquí que todos los recursos materiales son aquellos bienes o servicios que adquieren o producen una organización para lograr, de la mejor manera los objetivos planeados.

1.5 EL PROCESO DE ADQUISICIONES.

1.5.1 RAZON DE SER DE LA UNIDAD DE ADQUISICIONES.

En una economía como la nuestra, es fundamental la participación activa del sector público en la realización de obras de infraestructura económica necesarias para impulsar el sector social y estimular la participación privada, participando como rector de la economía.

Para lograr sus objetivos trazados, el gobierno Federal a través de su administración pública y, de acuerdo a lo que establece el artículo 26 de la Constitución, organiza un sistema de planeación democrática de desarrollo

²⁹ Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, p. 449.

nacional, con el cual busca imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.

Dentro de los objetivos a cumplir que tiene el poder Ejecutivo la Administración Pública Federal, reconoce el gasto público como un instrumento indispensable en la actividad económica, ya que es determinante para establecer criterios de distribución del ingreso y procuración del bienestar social, así como reorientar el desarrollo sectorial y regional del país. En México el sector público federal es hoy en día el principal demandante de bienes y servicios.

“Las dependencias del Gobierno Federal tienen dentro de su estructura orgánica una unidad administrativa que, ubicada en diferentes niveles jerárquicos y respondiendo a diversas denominaciones convencionales, se encarga de las adquisiciones o compra de los bienes y servicios que requiere cada entidad.

El objetivo de estas unidades es adquirir los bienes y servicios necesarios, en el tiempo y lugar precisos, en la cantidad y calidad requeridas, en las mejores condiciones posibles y conforme a las disposiciones legales y administrativas vigentes, para que las dependencias gubernamentales puedan cumplir con los programas de actividades que tienen asignados.”³⁰

La importancia de las unidades de adquisiciones pueden ser entre otras:

³⁰ Secretaría de la Presidencia, Manual de organización y funcionamiento de las unidades de adquisiciones, p. 9.

- 1.- Mantener la continuidad de abastecimiento
- 2.- Hacerlo con la inversión mínima en existencia.
- 3.- Evitar duplicidades, desperdicios e inutilización de los materiales.
- 4.- Mantener los niveles de calidad en los materiales, basándose en lo adecuado de los mismos para el uso a que se destinan.
- 5.- Procurar materiales al precio más bajo posible compatible con la calidad y el servicio requeridos.
- 6.- Mantener la posición competitiva de la empresa y conservar el nivel de sus beneficios en lo que a costos de material se refiere.

La asignación y ejecución eficiente y honesta del gasto responde a 5 objetivos primordiales:

- 1.- Promover el desarrollo social mediante la generación de empleos.
- 2.- Prestar servicios básicos y reestructurar selectivamente los subsidios.
- 3.- Inducir un comportamiento adecuado de la demanda interna, acorde con los niveles que pueda absorber la economía.
- 4.- Fortalecer la capacidad del aparato productivo, promoviendo una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social.
- 5.- Asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto.

Las actividades de las áreas de adquisiciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, no son simples, sino que guardan una complejidad tal que se ha hecho necesaria una regulación adecuada, de tal forma que su ejecución se lleve a cabo con la mayor eficacia, eficiencia y

honestidad, a fin de brindar al Estado las mejores condiciones para adquirir en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Pero no todo ello es fácil, las áreas de adquisiciones enfrentan serios problemas para el adecuado desempeño de sus funciones, las cuales se generan tanto en el ámbito interno como con los proveedores mismos, contribuyendo así al retraso e incumplimiento de los pedidos y contratos.

De entre los múltiples problemas que se encuentran en las áreas donde se realiza el proceso de las adquisiciones tenemos:

Por las áreas requisitoras: Solicitan que se les brinde atención inmediata; no les gusta seguir los procedimientos establecidos; no detallan suficientemente las especificaciones de los bienes.

Por las áreas de adquisiciones: cuentan con poco personal, o bien, parte del personal que tiene no está capacitado para realizar lo encomendado, la organización no es adecuada a la función que realiza; los procedimientos que aplican son obsoletos.

Por los proveedores: No cumplen con los tiempos de entrega; no cumplen con las especificaciones de los pedidos o contratos, por lo que retrasan las operaciones de almacenaje; se niegan en algunos casos a sostener sus ofertas alegando que los costos han sido rebasados.

Por sus características, el área de adquisiciones se presta con facilidad, a la corrupción de servidores públicos y de ciudadanos privados; debido a esto se

ha venido dando un rápido proceso de tecnificación que ha ocurrido en los últimos 15 años en el dominio de las adquisiciones, las compras es una función que requiere la atención preferente de los especialistas para llevarla al nivel de perfeccionamiento que su importancia merece.

1.5.2 PLANEACIÓN.

Al estructurar un medio ambiente que permite el eficaz desenvolvimiento de los individuos que trabajan conjuntamente, en grupos, la tarea esencial es observar que los propósitos, objetivos y los métodos para alcanzarlos, sean claramente entendidos. El esfuerzo de grupos ha de ser eficaz, las personas deben de estar enteradas de que es lo que se espera que logren.

Esta es la función de la planeación; de todas las funciones administrativas es la básica, incluye la selección entre cursos diversos y futuros de acción, para un todo y para cada departamento o sección dentro de ella. Requiere la selección de los objetivos empresariales o de las metas departamentales y la determinación de la forma de alcanzarlos. De este modo, los planes proporcionan un medio racional para lograr objetivos preseleccionados.

Planear es fundamentalmente elegir y un problema de planeación surge tan solo cuando se descubre la existencia de un curso diferente de acción. En este sentido es esencial tomar decisiones, aunque es mucho más que eso. La planeación presupone la existencia de alternativas y hay pocas decisiones para

las cuales no exista algún tipo de ellas, aún cuando se trate de cumplir con requisitos legales o de otra índole, impuestos por fuerzas que estén más allá del control del administrador.

La planeación cubre la brecha que va desde donde estamos hasta donde queremos ir, es un proceso intelectualmente exigente, requiere de la determinación de los cursos de acción y la fundamentación de las decisiones en los fines, conocimientos y estimaciones razonadas.

La planeación es el proceso racional organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción en función de objetivos y metas económicas, políticas y sociales; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar planes y acciones específicas a realizar en el tiempo y en el espacio.

*"La planeación es una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto, mediano y largo plazos; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados."*³¹

³¹ Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. P.16

Los diferentes niveles en los que la planeación se realiza son, global, sectorial y regional. Su cobertura temporal comprende el corto, mediano y largo plazo; por último, emplea cuatro vertientes de su instrumentación: de obligación, de coordinación, de contratación y de inducción.

Dentro del proceso de planeación en las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se reconoce como órgano rector al Plan Nacional de Desarrollo, en donde se enmarcan las directrices, estrategias, alternativas y acciones específicas para realizar las funciones encomendadas.

Una de las estrategias del Plan es: *“Proveer el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos. Ello implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral, y la formulación y ejecución de políticas sectoriales pertinentes.”*³²

A partir de los objetivos y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas correspondientes y en las previsiones de sus programas anuales, así como lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal o de las entidades respectivas, las dependencias y entidades deben planear sus adquisiciones, arrendamientos y servicios.

De acuerdo a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas,

³² Poder Ejecutivo Federal Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. XIV.

se establece que las dependencias y entidades que adquieran, arrenden y/o contraten servicios, se sujetarán a:

Los objetivos, prioridades y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, en curso. Las previsiones contenidas en los programas anuales que elaboren las propias dependencias y entidades para la ejecución del plan y los programas citados.

Así es conveniente señalar que no sólo se observaran los lineamientos establecidos en el Plan, sino que también las dependencias y entidades por su parte, deberán establecer los programas necesarios que lleven a su cumplimiento.

1.5.3 PROGRAMACION.

Una vez formulado el plan es necesario iniciar otra etapa de carácter administrativo denominada programación, esta se encarga de elaborar *“programas de desarrollo globales, sectoriales, regionales, de operación, de inversión, etcétera. La acción de fijar metas cuantitativas a la actividad; destinar los recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos necesarios, definir los métodos de trabajo por emplear; fijar la cantidad y calidad de los recursos, y determinar la localización espacial de las obras y actividades.”*³³

³³ Gonzálo Martner. Planificación y presupuesto por programas, p. 45.

Programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica, además de la elaboración de un diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. En estas condiciones, queda definida por las acciones de coordinar, prever, determinar una conducta a seguir, anticiparse al futuro.

Programar significa valerse de un método racional para fijar metas reales por alcanzar en función de los recursos disponibles. Consiste en la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan.

Como se ve, la programación es una previsión del futuro; por tal razón, los planes y programas económicos tienen por objeto guiar la conducta humana hacia delante. En función de este principio se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se programan.

La diferencia entre programación y planificación económica consiste en que la primera es la acción de elaborar planes y programas de tipo económico y proyectos de inversión, mientras que la segunda principia en el momento en que empiezan a ejecutarse ese tipo de documentos y en consecuencia comienzan a traducirse en hechos las acciones programadas.

“La necesidad de programar el crecimiento económico no es nueva en nuestro país. En distintas etapas del proceso de industrialización han surgido planes que en general se apegan a lo que podría considerarse como exigencias del momento. Sin embargo no es conveniente en instrumentos que orientaran y

*regularan la actividad. Les faltaba una perspectiva de largo y mediano plazo y carecían de mecanismos para transformar sus objetivos generales en metas específicas en el tiempo, con contenido sectorial y espacial.”*³⁴

De lo anterior podríamos decir de la programación que es un proceso a través del cual se definen las estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazo fijados en los planes, que se concretan mediante la programación económica y social y la programación presupuestaria considerando las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional.

Con base en su presupuesto autorizado, las dependencias y entidades deben elaborar su Programa Anual de Adquisiciones, contemplando aquellas previsiones que de acuerdo con la naturaleza y características de los bienes y servicios sean necesarios.

Para tal efecto considerarán los objetivos y metas a corto y mediano plazo; la calendarización correspondiente, unidad responsable, los programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones, la existencia en cantidad suficiente de los bienes, las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, como referencia para exigir la misma especificación técnica a los bienes de procedencia extranjera; los plazos estimados de suministro, y los avances tecnológicos incorporados en los bienes; así como los requerimientos de conservación y mantenimiento.

³⁴ Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, p. 21 y 22.

La programación de las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios relacionados con bienes muebles, señala la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que esta se formulara considerando entre otras:

Las acciones previas, durante y posteriores a la realización de las operaciones; los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo, así como las unidades responsables de su instrumentación.

Los requerimientos de los programas de conservación, mantenimiento y ampliación de la capacidad de los servicios públicos.

Preferentemente la utilización de los bienes o servicios de procedencia nacional, así como aquellos propios de la región.

De preferencia, la inclusión de insumos, material, equipo y servicios que tengan incorporada tecnología nacional.

1.5.4 PRESUPUESTACIÓN.

Presupuestar es esencialmente un proceso de planeación y control.
“Presupuestar es una extensión del proceso administrativo básico de

planeación, ejecución y control."³⁵ Constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones políticas económicas y de planeación.

*"Presupuestar es la acción que consiste en estimar, cifrar y reunir por programas o funciones, los productos y los gastos que han sido previstos y autorizados por el programa de acción para un periodo determinado."*³⁶

La presupuestación como la programación a nivel sectorial, constituyen etapas del ciclo presupuestario, continuo, dinámico y flexible, a través del cual se programa, presupuesta, ejecuta, controla y evalúa la actividad del sector público en sus dimensiones físicas y financieras.

A nivel institucional, el programa de acción define la política general de cada organismo o empresa para cada uno de sus programas; es decir, la política de ventas, la política de producción, la política de aprovisionamientos, la política de aplicaciones a la planta industrial y fija además los medios de financiamiento.

En los planes y programas se establecen metas temporales precisas; para dicho efecto se formulan planes de desarrollo: económico, agropecuario, industrial, vivienda, educación, etcétera. Dichos planes deben ser detallados a fin de conducir las actividades públicas con el rico detalle de la experiencia inmediata. Para este efecto se formulan programas de trabajo, de corto plazo, por lo general un año. Es decir la orientación contenida en el plan de largo plazo se lleva a nivel de operación en el programa concreto de acción de corto

³⁵ Reginald L. Jones y H. George Trentin, Presupuesto, Clave de la Planeación y Control, p. 306.

³⁶ Jonio y G. Plaindoux, Control Presupuestario, p. 10.

plazo. El programa de trabajo anual emerge del plan de largo plazo y contiene todos los elementos que permitan asignar recursos materiales, humanos, tecnológicos y financieros.

La distribución de los recursos materiales y financieros necesarios para solventar los costos de los programas, se hace a través de un presupuesto. El documento de referencia es la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para costear las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal.

El artículo 74 de la Constitución determina que *“el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal sean examinados, discutidos y aprobados por la Cámara de Diputados, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos.”*³⁷

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley de planeación, el gobierno debería presupuestar el gasto público federal total, en base a programas que señalen objetivos, metas, costos y unidades responsables de su ejecución; y la Cámara de Diputados conocer la situación real de nuestra economía, los límites en que pueda oscilar, prever las posibles incidencias de las intervenciones de los poderes públicos y superar la parte consagrada en la acción directa del Estado en función de los mencionados propósitos, para estar en condiciones de aprobar cada Presupuesto de Egresos de la Federación.

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 74, fracción IV p. 216

De acuerdo con los objetivos, metas y prioridades institucionales, deberá considerarse el gasto correspondiente a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, con la finalidad de que queden previstos en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, y del Gobierno del Distrito Federal, así como lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Para concluir podríamos decir que la presupuestación es la acción encaminada a la resolución de los problemas de planeación, programación, cuantificación monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado periodo; comprende las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación. Atiende a los lineamientos generales, criterios y procedimientos que se elaboran por las áreas competentes, para ser aplicados durante dicho proceso.

1.5.5 ADQUISICIONES.

Todas las dependencias del sector público tienen dentro de su estructura orgánica una unidad administrativa que se encarga de las adquisiciones, estas pueden ser de diferentes formas: donaciones, transferencias o adjudicaciones.

Las adquisiciones en términos generales significa: *“La incorporación de una cosa o de un derecho a la esfera patrimonial de una persona ya sea un bien*

mueble o inmueble. Para que haya una adquisición debe existir un adquirente, un objeto adquirido y el título de la adquisición. ”³⁸

El objetivo de las unidades es hacer llegar los bienes y servicios necesarios en el tiempo y lugar precisos, en la cantidad y calidad deseadas, en las mejores condiciones posibles y costos conforme a las disposiciones legales correspondientes para que las dependencias puedan cumplir con los programas de trabajo que tienen asignados.

Conforme a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, todas las dependencias y entidades pueden contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública siempre y cuando cuenten con saldo disponible en su presupuesto o en casos de excepción, previa autorización de la Secretaría de Hacienda mediante dos procedimientos que son: licitación pública é invitación restringida, esta última se lleva a cabo por medio de dos procesos los cuales son: la invitación restringida a cuando menos tres proveedores o contratistas según sea el caso y la adjudicación directa.

Estos procedimientos se ejecutan dependiendo de las características que cada adquisición comprende:

Licitación Pública:

Tal como lo indica en la Constitución en el artículo 134 y dependiendo del monto, la adquisición, arrendamiento, enajenación, prestación de servicios y contratación de obra, se adjudican por medio de licitación pública con el fin de

³⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, p.114

proporcionar al Estado las mejores condiciones pertinentes. Los pasos para realizar este tipo de adjudicación son los siguientes:

- a) Elaboración de bases y convocatoria.
- b) Aprobación de bases y convocatoria por parte del Comité de Adquisiciones.
- c) Publicación de convocatoria.
- d) Venta de bases.
- e) Junta de aclaraciones.
- f) Acto de presentación y apertura de proposiciones.
- g) Evaluación de proposiciones.
- h) Dictamen.
- i) Fallo.
- j) Adjudicación y firma de contrato.
- k) Suministro.

Invitación restringida (a cuando menos tres proveedores):

En este procedimiento se toma en cuenta el monto de las operaciones, cuando es superior a lo que se determina para la adjudicación directa, se lleva a cabo la invitación restringida habiendo convocado previamente a tres proveedores y se adjudica al que presente la mejor propuesta en términos de precio y calidad.

Los pasos de este procedimiento son:

- a) elaboración de bases.
- b) Se solicitan cotizaciones a cuando menos tres proveedores.
- c) Apertura de propuestas.
- d) Evaluación y fallo.

- e) Firma del contrato.
- f) Suministro.

Adjudicación directa:

En este cuando el monto es mínimo para que se pueda realizar una licitación pública o una invitación restringida se realiza la adjudicación directa a un proveedor que satisfaga los requerimientos solicitados. Los pasos son los siguientes:

- a) Bases.
- b) Presentación, fallo y firma del contrato.
- c) Suministro.

El último paso de estos procedimientos es el del suministro de lo adquirido. Este procedimiento lo realiza el almacén, que es el encargado de recibir, guardar, despachar y registrar los bienes que han sido destinados para una o algunas de las actividades administrativas que se realizan; el adecuado funcionamiento del almacén es de vital importancia ya que de él depende el suministro de bienes para que cumplan de manera oportuna los programas previamente establecidos. El objetivo del almacén es el de proporcionar en el lugar, tiempo y cantidad a todos los usuarios que trabajan en la institución los bienes necesarios para que realicen su trabajo.

La recepción consiste en revisar, controlar y dirigir la entrada física de los bienes que se adquirieron, con el fin de verificar que efectivamente se esta cumpliendo con lo establecido; la guarda se encarga de organizar, controlar y acomodar dentro del almacén los bienes, para su pronta localización y acceso,

además de que se le debe brindar una buena conservación y protección a los mismos; el despacho realiza la programación de las entregas de conformidad con las indicaciones que se solicitan como son la especificación, el lugar y fecha donde se deberá entregar la cantidad requerida, etc.; el registro mantiene al día toda la información acerca de la recepción, existencia, despacho y ubicación de los bienes.

Después de estas funciones que se realizan en el almacén, es necesario que se puedan comprobar las existencias de los recursos, y para ello son los inventarios, estos son un mecanismo de seguridad entre el abastecimiento y la demanda, el control de existencias es benéfico ya que con él la cantidad de lo almacenado se racionaliza adecuadamente.

1.6 TRASCENDENCIA DE LAS ADQUISICIONES.

En un país como México que crece día a día, al sector público se le exige cada vez más la satisfacción de necesidades; esta situación a provocado que la administración pública crezca en funciones y en estructura, de tal manera que se han incrementado sus necesidades de recursos para poder operar y satisfacer las demandas que se le hacen.

De todos los recursos que necesita, el que nos interesa es el de los materiales ya que por el monto, importancia, multiplicidad y número representa un factor importante en el desarrollo económico nacional, porque permite el progreso de

pequeñas y medianas industrias favoreciendo el aumento de empleo y la permanencia del mismo.

El gobierno es el cliente mayoritario en el sector industrial y comercial, esta da como resultado que el gasto que se ejecuta sea decisivo en algunos sectores económicos del país, por tal motivo se ha considerado como instrumento que permite impulsar el desarrollo económico del país.

Estas erogaciones que ejecuta el gobierno, las realiza a través de áreas especializadas, por ejemplo dentro de la Secretaría de Turismo la Subdirección de Adquisiciones es la responsable de dicha acción; la capacidad de compra del Estado causa tal impacto que sin lugar a duda repercute en la economía, su adecuada canalización es importante para el desarrollo nacional, su administración y gestión deben ser atendidas con honradez, eficiencia y eficacia.

Son tan importantes las adquisiciones que gracias a ellas se puede llevar a cabo la administración pública, porque sino tuviera insumos el gobierno no tendrían materia prima para trabajar, y si no trabajan no se daría respuesta a las demandas de la sociedad, por consiguiente no habría gestión de la administración pública, el gobierno no funcionaría y el Estado dejaría de cumplir su función primordial, la de brindar servicios a la sociedad.

Por lo anterior, es importante destacar que es de vital importancia revisar y proponer nuevas estrategias dentro de la gestión de las adquisiciones, para lograr que estas sean llevadas por caminos ágiles y prácticos, que le permitan

al servidor público, dar respuesta inmediata y eficaz a las demandas de la sociedad.

Además de que debemos de cumplir con el ordenamiento jurídico que rigen las adquisiciones, con el propósito de impedir practicas corruptas en un área que es proclive a que se ejerzan actividades ilícitas y así poder contribuir al crecimiento del país.

CAPITULO II

ALGUNOS ASPECTOS LEGALES DE LAS ADQUISICIONES EN MEXICO.

2.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución mexicana de 1917 es la primera en el mundo en declarar y proteger lo que después se han llamado garantías sociales, o sea, el derecho que tienen todos los hombres para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea. Mientras las garantías individuales exigen al Estado una actitud de respeto para las libertades humanas, pues estas forman un campo donde el poder estatal no debe penetrar, las garantías sociales, por el contrario, imponen a los gobernantes la obligación de asegurar el bienestar de todas las clases integrantes de la comunidad.

La Constitución que nos rige no fue obra de un solo hombre. Debe a Venustiano Carranza el haber puesto la victoria que le otorgaron las armas, al servicio del derecho, y el permitir que libremente la Asamblea discutiera y modificara el proyecto que el suscribió.

Desde su promulgación y a lo largo de tres cuartos de siglo de vigencia, la Constitución ha sufrido importantes modificaciones, porque las realidades sociales, políticas y económicas de México y del mundo son otras.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el ordenamiento fundamental en el que se proclaman los fines primordiales del Estado, y donde se establecen las normas básicas en las que sustenta su poder público, teniendo dentro de su estructuración política enmarcados los fines que el propio Estado persigue en los ámbitos socio-económicos, culturales y humanos de la nación.

Las disposiciones genéricas que se integran en la Constitución, son reguladas por mandato de la misma, por leyes reglamentarias. Por lo tanto, las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles que realizan las dependencias y entidades del sector público, no escapan a esta regla.

Disponiendo de lo anterior, el artículo 134 Constitucional establece que: *“Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicaran o llevaran 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.

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

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título de esta Constitución.”³⁹

Este artículo señala que cuando las licitaciones públicas 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 de compra para el Estado.

De este artículo nacen diversas leyes que regulan las materias que en él indican; así emanan la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y la Ley General de Bienes Nacionales.

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 351.

Analizando los conceptos antes vistos, podemos observar que en nuestro país se guarda una estructura jurídica equiparable a una pirámide: En la cúspide tenemos a la Constitución Política como ley suprema de la cual emana toda la legislación que nos rige; en segundo nivel encontramos a las leyes que reglamentan a dicha Constitución, como es el caso de las leyes citadas y otras como las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal entre otras, que quedan enmarcadas en aspectos diversos; en el tercer nivel de la pirámide jurídica se ubican los reglamentos y los códigos, cuya función es precisar las disposiciones de aquellas y facilitar su cumplimiento.

Los reglamentos que actualmente existen son entre otros: El Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, los Reglamentos internos de cada dependencia.

En cuarto nivel se encuentran las disposiciones administrativas que emiten las distintas dependencias facultadas para ello de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la base de esta pirámide situamos a las disposiciones que de manera interna fija cada dependencia, para el ejercicio de sus actividades propias, encontramos aquí a las circulares, acuerdos y demás lineamientos administrativos.

Es conveniente destacar que esta estructura jurídica guarda una jerarquización tal, que nunca una disposición de nivel inferior podrá contravenir a una de nivel superior, ni introducir elementos que esta última no contemple.

2.2 LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

De acuerdo con el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de la República, a partir de la Revolución de 1910, tiene como principal responsabilidad; procurar el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; pero el logro de este propósito enfrenta el acelerado crecimiento demográfico y la demanda cada vez mayor de servicios públicos, propiciando un crecimiento importante del aparato administrativo estatal, que lleva a estudiar de manera sistemática las cuestiones relativas a su organización y funcionamiento con el propósito de proceder a simplificar su estructura y procedimientos, corregir sus deficiencias y garantizar que su futuro crecimiento sea más racional y ordenado.

Con base en la Constitución es como se organiza la administración pública y se establece el contenido y los límites de su funcionamiento, y se faculta el Poder Legislativo y al Judicial para juzgar respecto de las controversias en que la federación sea parte.

Así encontramos que la Administración Pública Federal, como órgano, está establecida en el artículo 90 constitucional, y como función está prevista en diversas disposiciones. Esta ley se encarga de dirigir las acciones de esta administración. Entre otras cuestiones reglamenta las adquisiciones.

Anteriormente la Secretaría de Programación y Presupuesto era la encargada de reglamentar dichas adquisiciones, pero al desaparecer en 1991 estas obligaciones son de la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 21 numeral XXI establece lo siguiente: "*A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XXI.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal.*"⁴⁰ Al igual que la Secretaría de Hacienda existe la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a ésta, anteriormente se le conocía como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que le correspondía inspeccionar y vigilar que el abasto del Estado se apegara a las normas establecidas.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 37, dice: "*A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos: VIII Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y*

⁴⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, p. 19

*disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.*⁴¹

Como se puede apreciar las dos Secretarías mencionadas anteriormente (SHCP y SECODAM) son las principales vigilantes para que las adquisiciones que hacen todas las dependencias del sector público cumplan con las normas establecidas en la materia.

El esquema de ordenamiento de esta Ley acata la competencia que tienen las dependencias normativas, cuyas atribuciones inciden en los procedimientos de adquisiciones, fortalece la autonomía de gestión de las entidades paraestatales, otorgando a sus órganos de gobierno facultades necesarias para realizar adquisiciones de acuerdo a sus características, necesidades, metas y objetivos.

La expedición de estas disposiciones permiten eliminar la multiplicidad de normas generales y específicas existentes en la materia, con lo que se simplifican efectivamente las operaciones que en este campo corresponde realizar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

⁴¹ Ibidem, p. 31

2.3 LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

El 30 de diciembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en la cual, además de unir ambas materias en una sola ley, se le hicieron adecuaciones necesarias para hacerla consistente con las disposiciones contenidas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, celebrado por México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

En estas disposiciones se preserva el principio consignado en el artículo 134 de la Constitución, en cuanto al procedimiento de licitación pública, como el idóneo para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal obtenga mejores condiciones de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez en la aplicación de los recursos económicos de que disponen para la adquisición y arrendamiento de bienes muebles y servicio de cualquier naturaleza; así como la contratación de obra pública.

Esta Ley en su artículo 1º menciona que el objetivo primordial es regular las adquisiciones, el arrendamiento de bienes muebles y la prestación de servicios relacionados con los mismos, así como los compromisos de los actos y contratos que con este motivo se lleguen a celebrar.

En su artículo 2º se definen los conceptos de dependencia y entidad, en donde el primero está conformado por las Unidades de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, así

como la Procuraduría General de la República y de Justicia del Distrito Federal. Así mismo se manifiesta que las entidades son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritarias y los fideicomisos públicos.

Lo anterior es para señalar que de acuerdo con el artículo 90 Constitucional se está refiriendo al Poder Ejecutivo Federal, en función de lo cual los sujetos para dicha Ley, son aquellos que conforman las dependencias y entidades de la administración pública mexicana en sus distintos ámbitos de acción, que para su ejercicio se divide en Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

En el artículo 1° de la citada Ley además se señala que ésta persigue dos finalidades: regular las acciones relativas a la planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, y la que se refiere a los actos y contratos que se lleven a cabo respecto a las mismas.

En la fase de planeación, la norma hace referencia a los principios de eficiencia y optimización en el manejo de los recursos, es decir, esta fase donde primero se determinan y captan los requerimientos de las diversas áreas de las dependencias gubernamentales. En la fase de programación, en cambio, se determinan metas a corto, mediano y largo plazo. Y por último, en la fase de presupuestación se establecen los fondos necesarios y suficientes para hacer frente a los compromisos contraídos, así como los programas establecidos.

En lo que se refiere al segundo objetivo, es el punto clave en las disposiciones jurídicas en la que se reglamentan los contratos administrativos de compra-venta, arrendamiento y prestación de servicios sobre bienes muebles, a fin de garantizar imparcialidad y honradez en su adjudicación; al mismo tiempo permite que los mejores proveedores participen en igualdad de circunstancias, limitando el margen de privilegios y compromisos de cualquier índole y que a su vez reduce actos de corrupción.

El ámbito de aplicación de la Ley en referencia es Federal, ya que en el caso de los llamados Convenios Unicos de Desarrollo celebrados entre las entidades y el Ejecutivo Federal, en los que con cargo parcial o total a los fondos federales se realizan las adquisiciones, arrendamientos o se contratan servicios. De este modo rigen estas disposiciones para toda la República, aún sobre las disposiciones estatales.

La Ley se encuentra estructurada de la siguiente forma:

Seis Titulos.

Diez Capítulos.

Noventa y nueve Artículos.

Cuatro Artículos Transitorios.

Contenido de la Ley:

Título Primero: Disposiciones generales

Capítulo único.

Artículos del 1° al 16.

Título Segundo: De la planeación, Programación y Presupuestación.

Capítulo único.

Artículos del 17 al 27.

Título Tercero: De los Procedimientos y los Contratos.

Capítulo 1º: Generalidades

Artículos del 28 al 44.

Capítulo 2º: De los Procedimientos y los Contratos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Artículos del 45 al 55.

Capítulo 3º: De los Procedimientos y Contratos de Obra Pública.

Artículos del 56 al 79.

Capítulo 4º: De la Excepciones a la Licitación Pública.

Artículos del 80 al 83.

Título Cuarto:

Capítulo Unico: De la Información y Verificación.

Artículos del 84 al 86.

Título Quinto:

Capítulo Unico: De las Infracciones y Sanciones.

Artículos del 87 al 94.

Título Sexto: De las Inconformidades y el Recurso

Capítulo 1º: De las Inconformidades.

Artículos del 95 al 98.

Capítulo 2º: Del Recurso de Revocación.

Artículo 99.

Transitorios:

Artículos del 1º al 4º.

2.4 REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.

Otra de las fuentes formales y legales es el reglamento, al cual identificamos como un conjunto de normas generales, abstractas y obligatorias, expedidas por el Presidente de la República para facilitar el cumplimiento de la ley expedida por el Congreso.

De acuerdo con este concepto, el reglamento está integrado por un conjunto de normas generales, abstractas y obligatorias, características que identifican a este ordenamiento con la ley, es decir, ley y reglamento presentan las mismas características intrínsecas, ya que en su contenido no se refieren a sujetos en particular, sino que plantean presupuestos generales que serán de aplicación obligatoria a las personas que se adecuen a lo establecido en la norma.

Sin embargo, la ley es el producto de un proceso legislativo, que necesariamente emana de la Constitución, por lo que tiene autoridad formal y determinadas materias sólo a través de ella se pueden regular.

El reglamento debe ser expedido por una autoridad competente para este efecto, y sólo esa autoridad puede hacerlo. En nuestro sistema jurídico la facultad reglamentaria está reservada al Ejecutivo Federal, por lo que sólo el Presidente de la República puede expedir reglamentos. Así tenemos que la fracción primera del artículo 89 de la Constitución establece como facultad

exclusiva del Presidente la de “ Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”⁴² Disposición que “comprende las facultades de promulgar las leyes, ejecutarlas y proveer a su exacta observancia en esta ultima facultad se encuentra la de expedir reglamentos.”⁴³

En efecto si los reglamentos tienen como finalidad facilitar el cumplimiento de las leyes, el Ejecutivo provee las normas reglamentarias con el fin de que la aplicación de las leyes pueda llevarse a cabo. “El sentido gramatical de la palabra proveer es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes”⁴⁴

Esto nos lleva a diferenciar la autoridad de ambas normas: la supremacía de la ley, frente a lo secundario del reglamento, por lo que ante dos normas, una reglamentaria y la otra legal, que regulen de manera diferente la misma cuestión, se aplicará la norma legal, ya que la reglamentaria no puede derogarla, ni ir más allá de aquélla.

De lo anterior y con el propósito de establecer los medios más propios para aplicar la Ley de Adquisiciones en la esfera administrativa, el 13 de febrero de 1990 se publicó el reglamento de la ley de Adquisiciones, con el objeto de regular los procedimientos relacionados con el ejercicio del poder de compra de los bienes y servicios que requieren para el eficaz desempeño de la Administración Pública Federal, contribuyendo con ello a dar mayor dinamismo a los agentes productivos con quienes esta contrata.

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 235.

⁴³ Fraga. Gabino, Derecho Administrativo, p.111.

⁴⁴ Ibidem, p.111.

El reglamento de dicha Ley tiene el siguiente contenido:

Capítulo I: Disposiciones Generales. Del artículo 1° al 3°.

Capítulo II: De la Programación y Presupuestación. Del artículo 4° al 9°.

Capítulo III: Del Padrón de Proveedores. Del artículo 10° al 13°.

Capítulo IV: De los Pedidos y Contratos. Del artículo 14° al 37°.

Capítulo V: De la Información y la Verificación. Del artículo 38° al 39°.

Transitorios: Artículo 1° al 4°.

2.5 ACUERDO QUE ESTABLECE LAS BASES DE INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITES DE ADQUISICIONES ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.

Uno de los problemas que existieron durante la aplicación de la anterior Ley de Adquisiciones (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, Relacionados con Bienes Muebles.), fue el marcado centralismo que existía en la autorización de la gran mayoría de las compras que realizaban las dependencias y entidades.

Tal autoridad la ejercía la Secretaría de Comercio a través de la dirección General de Normas sobre adquisiciones y almacenes, la cual se encargaba de resolver sobre solicitudes de adquisiciones que iban, desde simple papelería

hasta los bienes con la tecnología más diversa y sofisticada; esto requería que la Secretaría contara con personal de las más variadas disciplinas, a fin de ser capaz de dar solución a las solicitudes de las dependencias y entidades. La imposibilidad de cumplir con tal situación generó que dicha Secretaría delegara facultades a cada dependencia y entidad, a fin de que éstas decidieran en forma particular la realización de sus compras. Esta delegación se vio cristalizada con la emisión de las primeras normas complementarias sobre adquisiciones y almacenes, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1993.

En ellas se facultó y responsabilizó a los Comités de Adquisiciones para analizar y autorizar los casos que anteriormente atendía la Secretaría de Comercio, posteriormente, con la finalidad de regular la integración y operación de dichos comités, fue emitido el acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los comités de compras y de las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 1980.

Derivado de ello el 25 de febrero de 1982 se publica el instructivo para la integración y funcionamiento de los comités de compras de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En este instructivo se establecieron las reglas para la integración de ese cuerpo colegiado, así como un catalogo de obligaciones y facultades siempre restringidas por una serie de autorizaciones de la mencionada Secretaria, podemos mencionar que su actuar se reducía a implementar una serie de políticas internas de orden menor.

Por otra parte, el proceso de instauración de Comités de Adquisiciones en la Administración Pública Federal se ve apoyado con la publicación de el 18 de febrero de 1985 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, que a través de su artículo 15 obligaba a las dependencias y entidades a establecer comités en la materia como órganos de decisión, generadores de directrices y políticas internas. Así mismo, se faculta a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto en el artículo 17 de la citada Ley, para que se encargue en ese momento de establecer las bases de integración y funcionamiento de tales comités, en virtud de lo cual emite el acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles y de las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990, quedando abrogado su anterior publicado el 13 de octubre de 1980.

De acuerdo con la promulgación de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, las dependencias deberán establecer Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, teniendo como funciones, entre otras, las de apoyar al cumplimiento de la normatividad aplicable, proponer las políticas internas, bases y lineamientos en las materias objeto de la Ley, así como autorizar los supuestos no previstos en éstos, dictaminar los procedimientos de adquisiciones, analizar trimestralmente dichos dictámenes, y los relativos a los fallos emitidos, cuando se solicite su opinión, revisar programas y presupuestos para sus observaciones y recomendaciones, así como elaborar el manual de integración y funcionamiento del Comité.

Cabe hacer mención que los órganos desconcentrados solo podrán crear comités cuando las características de sus funciones lo justifiquen, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las entidades a través de sus órganos de gobierno deberán establecer dichos comités salvo que, por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones, no se justifique su instalación a juicio de la Secretaría mencionada.

De conformidad con el acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con Bienes Muebles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990, los Comités deberán estar integrados de la siguiente manera:

“Los Comités se integrarán, en las dependencias, por el Oficial Mayor, quien lo presidirá; el responsable directo de las adquisiciones, quien fungirá como Secretario Ejecutivo; un representante de cada Subsecretaría, los responsables directos de las áreas de finanzas, programación y presupuesto, almacenes y otras que se considere necesario formen parte del Comité, quienes fungirán como Vocales; un representante del órgano interno de control, del área jurídica y el que en su caso designe la Secretaría, quienes tendrán el carácter de Asesores.

Cuando conforme a la Ley y tratándose de las entidades se deban establecer dichos Comités, éstos se integrarán por el Subdirector Administrativo o sus

equivalentes; el responsable directo de las adquisiciones, quien fungirá como secretario Ejecutivo; incluyendo además a los representantes de las áreas financiera, técnica, de producción y de otras áreas que se considere necesario, quienes fungirán como vocales; un representante del órgano interno de control, del área jurídica y el que en su caso designe la Secretaría, quienes tendrán el carácter de asesores.

Los Comités deberán ser presididos invariablemente por el primero de los miembros antes indicado.

Los miembros de los Comités mencionados, podrán nombrar a su respectivo suplente. Los asesores y los invitados que asistan para proporcionar o aclarar información de los asuntos a tratar, tendrán derecho a voz, pero no a voto.”⁴⁵

⁴⁵ Acuerdo que Establece las Bases de Integración y Funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles. Diario Oficial de la Federación, 3 de mayo de 1990.

CAPITULO III

EL PROCESO DE ADQUISICIONES DE LA SECRETARIA DE TURISMO (SECTUR).

3.1 ANTECEDENTES DE LA SECTUR.

*La importancia de la Sectur parte del "impacto en el desarrollo de las regiones, la generación de empleo y la captación de divisas, la actividad turística es la opción más rápida y viable de desarrollo para algunas regiones del país, que el empleo turístico es de generación rápida, cuesta menos, incorpora fuerza de trabajo joven y de ambos sexos y, que en nuestro país, el turismo tiene ventajas relativas extraordinarias por su vecindad con grandes mercados y sobre todo, por la singularidad de sus recursos."*⁴⁶

Los principales acontecimientos que dieron origen a la actual Secretaría de Turismo se presentan de acuerdo a la siguiente cronología:

1928: El Gobierno de México crea la Comisión Mixta Pro-Turismo que dependía de la Secretaría de Gobernación siendo su función principal realizar

⁴⁶ Poder Ejecutivo Federal. Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000, p. 1.

estudios y proyectos que fomentaran el incremento de visitantes extranjeros al país.

1929: Para fortalecer los esfuerzos oficiales en la materia, se requirió la participación de las empresas privadas, integrándose para tal efecto, el 6 de julio a la Comisión Mixta Pro-Turismo.

1930: Debido a la importancia que iba adquiriendo la actividad turística en México, se formó la Comisión Nacional de Turismo, publicándose en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de febrero su Ley Orgánica, en ella le conferían las atribuciones que hasta entonces tenía asignadas la Comisión Mixta Pro-Turismo, estableciéndose además, mecanismos de coordinación con las Comisiones de los estados.

1932: Dependiendo de la Secretaría de Economía Nacional, nace el Departamento de Turismo, al que se le facultó para tratar asuntos relacionados con la actividad turística, involucrándose también a las empresas particulares.

1933: En acuerdo publicado el 27 de marzo, se establecen funciones para la Comisión y 2 organismos nuevos: el Comité Oficial y el Patronato de Turismo. La Comisión recabará y coordinará información concerniente al turismo, proponiendo las medidas necesarias para su desarrollo; el Comité Oficial realizará los estudios relacionados con la problemática del turismo, teniendo el Patronato la tarea de decidir sobre las medidas que deberían adoptarse al respecto.

1934: Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo, desaparecen los órganos que hasta la fecha tenían encomendadas funciones relacionadas con la actividad turística del país, correspondiéndole nuevamente a la Comisión Nacional de Turismo responsabilizarse de orientar, regular y coordinar todo lo referente al turismo.

Esta comisión se integró por un Comité Ejecutivo, un Consejo Patrocinador y un Consejo Consultivo, involucrando en su estructura tanto al sector público como a la iniciativa privada.

1936: Las funciones de la Comisión Nacional Mixta de Turismo las absorbió la Secretaría de Gobernación a través de su Dirección General de población publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto , la ley correspondiente.

1937: El 21 de mayo se publicó el Reglamento de la Ley General de Población, dándose a conocer la creación de un Departamento de Turismo, zonificándose el país en 15 regiones de interés turístico.

1939: Por Acuerdo Presidencial del 21 de diciembre se funda el Consejo Nacional de Turismo, integrado por el Patronato Oficial , la Comisión Nacional de Turismo y las Comisiones Locales de Turismo, tanto a nivel estatal como municipal.

1947: De nueva cuenta, el 27 de diciembre se conforma la Comisión Nacional de Turismo, integrada por un Consejo Nacional y un Comité Ejecutivo, cuyas atribuciones eran similares a las de los organismos anteriores.

1949: Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre, la derogación del Decreto de creación de la Comisión Nacional de Turismo, promulgándose la Ley Federal de Turismo en esa misma fecha.

1956: Para dar impulso al desarrollo de los proyectos tendientes a incrementar la infraestructura turística el 13 de diciembre, se creó el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FONATUR).

1958: En el Diario oficial de la Federación del 31 de diciembre, se publica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el artículo 18, se definen las atribuciones del Departamento de turismo de nueva creación, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal.

1959: Para alentar el desarrollo de la actividad turística, el 6 de junio se publicó un Decreto estableciendo los lugares y poblaciones nacionales de interés turístico, a fin de que el Departamento de Turismo realizara los estudios en la materia.

1961: El 1º. De marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Turismo, la cual dispone que el Departamento de Turismo sea el encargado de aplicar dicha ley, así como su Reglamento.

1974: Con un nuevo enfoque y contenido se publicó el 28 de enero la Ley Federal de Fomento al Turismo y congruentemente con dicho ordenamiento, el 27 de diciembre se publica el Decreto que elevó a rango de Secretaría de Estado al Departamento de Turismo, otorgándole una mayor estructura, capaz

de atender sus nuevas atribuciones, así como mayores recursos presupuestales, destinados a la planeación y desarrollo de la actividad turística.

1977: el 17 de enero por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, se designa a la Secretaría de Turismo cabeza de sector.

1980: El 15 de enero, se publicó la Ley Federal de Turismo que tenía por objeto la promoción de la demanda interior y exterior, el fomento y desarrollo de la oferta turística, la conservación, el mejoramiento de los recursos turísticos y en general, la planeación y programación de la actividad turística.

1982: Derivado de las reformas a la Ley Federal de turismo del 18 de enero, se publicó en el Diario oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría. Que consideraba en su estructura una Subsecretaría de Recreación y Espectáculos, como resultado de los programas que promovían el derecho a la recreación para todos los mexicanos.

1984: Con fecha 6 de febrero se publicó en el Diario oficial de la federación, la Ley Federal de Turismo que abrogaba la promulgada el 15 de enero de 1980.

El 23 de mayo por Acuerdo Presidencial desaparece el Consejo Nacional de Turismo, incorporándose a la SECTUR, los programas y recursos de este organismo. El 6 de agosto se publica el Reglamento Interior correspondiente, considerando estas modificaciones en la estructura de organización de la Secretaría.

1985: El 21 de enero fue publicado el Acuerdo por el que se reordenaron orgánicamente todas las unidades administrativas de la SECTUR, a efecto de integrarlas bajo la dirección y coordinación de las Subsecretarías, la Oficialía Mayor y la Contraloría Interna, conforme a su ámbito de acción, siendo modificada la estructura de la dependencia con la creación del Centro de Estudios Superiores en Turismo (CESTUR), como órgano desconcentrado, conforme al Acuerdo del día 16 de junio publicado en el Diario Oficial de la Federación.

1986: Para dar cumplimiento a las instrucciones del Gobierno Federal en cuanto a medidas de racionalización de la estructura y organización administrativa del Sector Público, en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto se publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría. El 22 de septiembre se publicó un Decreto reformando el Reglamento Interior.

1989: El 15 de febrero se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior en el cual se determinó la siguiente estructura de organización: Una Secretaría, dos Subsecretarías; una de Operación y otra de Promoción y Fomento; una Oficialía Mayor; 8 Direcciones Generales; una Unidad de Comunicación Social, el Centro de Estudios Superiores en Turismo y 31 Delegaciones Federales.

1992 el 1º. De diciembre fue dictaminada favorablemente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la modificación a la estructura básica de la Oficialía Mayor, creándose una nueva Dirección General y modificándose la denominación de la existente a esa fecha.

1993: El 30 de enero entra en vigor la nueva Ley Federal de Turismo, publicada el 31 de diciembre de 1992.

1994: La dependencia globalizadora dictamina favorablemente la estructura presentada y se expide el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de febrero, así como el acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría.

1996: El 31 de mayo se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interno de la SECTUR, quedando conformada su estructura administrativa de la siguiente manera:

Secretaría del Despacho.

Subsecretaría de Desarrollo Turístico.

Subsecretaría de Promoción Turística.

Oficialía Mayor.

Unidad de Servicios Turísticos.

Unidad de Comunicación Social.

Contraloría Interna.

Dirección General de Política Turística.

Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos.

Dirección General de Mercadotecnia.

Dirección General de Operación Promocional.

Dirección General de Administración.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General de Servicios a Prestadores de Servicios Turísticos.

Dirección General de Servicios al Turista.

Dirección General de Desarrollo de la Cultura Turística.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, actualmente a la Sectur corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. *“Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;*
- II. *II. Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (sic) la declaratoria respectiva;*
- III. *III. Participar con voz y voto en las comisiones Consultiva de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación;*
- IV. *Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes;*
- V. *Promover y opinar sobre el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar evaluar sus resultados;*
- VI. *Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, previamente registrados, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la administración pública federal;*

- VII. Vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado;*
- VIII. Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;*
- IX. Emitir opinión ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos;*
- X. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y con las autoridades estatales y municipales;*
- XI. Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;*
- XII. Promover y, en su caso, organizar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística;*
- XIII. Formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúan los sectores social y privado;*
- XIV. Promover, coordinar y, en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística;*

- XV. *Fijar y, en su caso, modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas;*
- XVI. *Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo;*
- XVII. *Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;*
- XVIII. *Promover y apoyar la coordinación de los prestadores de servicio turísticos;*
- XIX. *Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado;*
- XX. *Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el monto y tipo de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística, y*
- XXI. *Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.*"⁴⁷

Con estos ordenamientos jurídicos que tiene la Sectur, se reconoce el impacto que tiene el turismo en el desarrollo regional, en la captación de divisas y la generación de empleo, además de que la actividad turística puede ser una opción para el desarrollo de algunas regiones de nuestro país.

⁴⁷ Lev Orgánica de la Administración Pública Federal. p. 38,39.

3.2 PRESUPUESTO DE LA SECTUR.

El presupuesto de egresos de la Federación constituye el documento a través del cual se asignan fondos públicos a los órganos de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, para que sean ejercidos durante un periodo fiscal, de acuerdo con sus programas anuales.

Por esta razón, el presupuesto de egresos actualmente constituye el instrumento idóneo para la programación de las actividades de la Administración Pública Federal, motivo por el cual tiene una relación directa con la planeación nacional, prevista en el artículo 26 constitucional.

Conforme al artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que es la Ley reglamentaria del presupuesto de egresos de la Federación, el gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y pago de pasivo o deuda pública.

“El gasto público es el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia -pensiones, jubilaciones, subsidios.”⁴⁸

⁴⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, p 1525.

El proyecto de presupuesto de egresos de la federación para 1998 prevé disponer para la Secretaría de Turismo (Ramo 21) la cantidad de “\$1,103,312,000.00”⁴⁹ mil ciento tres millones trescientos doce mil pesos.

Para la determinación del volumen anual correspondiente a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, se considera al artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas el cual establece que las dependencias y entidades podrán llevar a cabo, bajo su responsabilidad, adquisiciones, arrendamientos y servicios a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores, o por adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda de los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en este supuesto de excepción a la licitación pública.

Asimismo se establece que las operaciones que se realicen al amparo del citado artículo, no podrán exceder del veinte por ciento de su volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Y para efecto de determinar el volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Sectur, se toma en cuenta la sumatoria de los montos correspondientes a los capítulos 2000, 3000 y 5000 del clasificador por objeto del gasto.

⁴⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, Diario Oficial de la Federación 9 de diciembre de 1997, p. 6

Conforme a lo anterior el presupuesto para el ejercicio fiscal de 1998 para adquisiciones, arrendamientos y servicios de la SECTUR quedó de la siguiente manera:

PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998

CONCEPTO	NOMBRE	PRESUPUESTO
2100	Materiales y útiles de administración	\$ 5,773,100.00
2200	Alimentos y utensilios	\$ 9,567,800.00
2300	Materias primas y materiales de producción	\$ 4,069,000.00
2400	Materiales y artículos de construcción	\$ 2,258,900.00
2500	Productos químicos farmacéuticos y de laboratorio	\$ 77,900.00
2600	Combustibles, lubricantes y aditivos	\$ 14,693,300.00
2700	Vestuario, blancos, prendas de protección y art. Deportivos	\$ 3,655,800.00

TOTAL CAPITULO 2000	\$ 40,096,800.00
----------------------------	-------------------------

3100	Servicios básicos	\$ 9,890,200.00
3200	Servicios de arrendamiento	\$ 2,994,700.00
3300	Servicios de asesoría, informáticos y estudios	\$ 27,754,900.00
3400	Servicios comercial y bancario	\$ 11,668,200.00
3500	Servicios de mantenimiento conservación e instalación	\$ 6,288,900.00
3600	Servicios de difusión e información	\$ 97,825,300.00
3700	Servicios de traslado e instalación	\$ 18,975,900.00
3800	Servicios oficiales	\$ 159,003,900.00
3900	Otros servicios	\$ 1,340,000.00

TOTAL CAPITULO 3000	\$ 333,742,000.00
----------------------------	--------------------------

5100	Mobiliario y equipo de administración	\$ 2,300,000.00
5200	Maquinaria y equipo agropecuario, industrial y comunicación	\$ 2,000,000.00

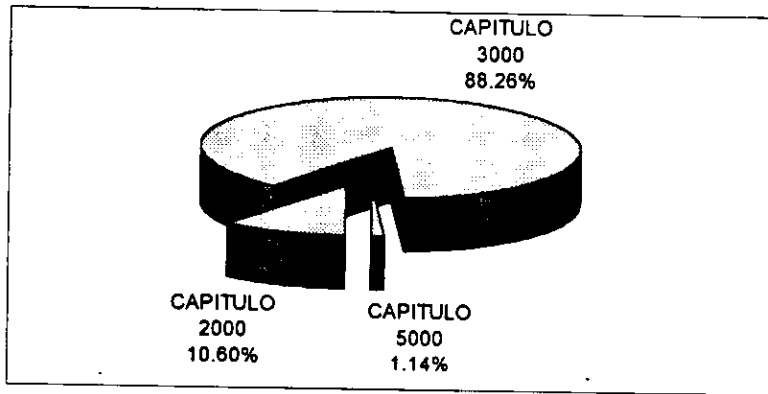
TOTAL CAPITULO 5000	\$ 4,300,000.00
----------------------------	------------------------

SUMA TOTAL	\$ 378,137,800.00
-------------------	--------------------------

*Fuente: Secretaría de Turismo, Oficialía Mayor. Presupuesto para el ejercicio Fiscal de 1998.

Gráfica representativa del volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios con porcentaje:

GRAFICA REPRESENTATIVA DEL PRESUPUESTO FISCAL 1998



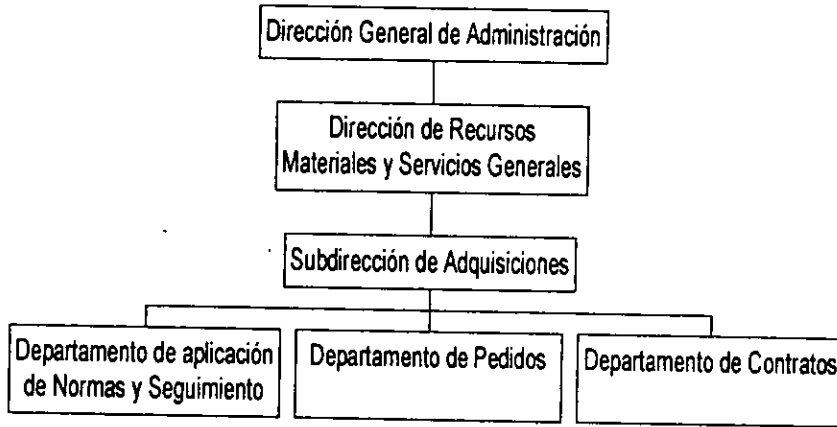
*Fuente: Secretaría de Turismo, Oficialía Mayor, Presupuesto para el ejercicio Fiscal de 1998.

Este volumen anual se elaboro con apego estricto a las estrategias y líneas de acción establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Sectorial y demás programas correspondientes y se sustento en base a las categorías y elementos programáticos concertados para el ejercicio fiscal de 1998.

3.3 EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD DE ADQUISICIONES.

Actualmente el funcionamiento de la unidad de adquisiciones dentro de la SECTUR, corresponde a la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, a través de la Subdirección de Adquisiciones, la cual se auxilia de tres departamentos los cuales son: Departamento de Pedidos, Departamento de Contratos y el Departamento de Aplicación de Normas y Seguimiento.

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA UNIDAD DE ADQUISICIONES DE
LA SECTUR:



*Fuente: Secretaría de Turismo: Diagrama de Organización de la Dirección General de Administración, mayo de 1994.

Las Funciones de la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales en materia de adquisiciones entre otras son las siguientes; cabe hacer mención que algunas de estas funciones se tomaron del Manual de Políticas y Procedimientos en Materia de Adquisiciones.

- a) Abastecer a las unidades administrativas de la Secretaría, los bienes y servicios que requieran, adquiriéndolos en las mejores condiciones de precio, calidad y entrega, con estricto apego a la normatividad en la materia.

- b) Ordenar la aplicación de las políticas globales, así como las normas y lineamientos internos en materia de adquisiciones y de contratación de servicios.
- c) Constituir y operar el Programa Anual de Adquisiciones de la Secretaría.
- d) Organizar los acuerdos emitidos por el Comité de Adquisiciones.
- e) Establecer las relaciones con los proveedores de bienes y servicios de la Secretaría.
- f) Instrumentar el catalogo de proveedores y las licitaciones requeridas para la adquisición de bienes y servicios.
- g) Supervisar que las requisiciones de compra de bienes y servicios que requieran las unidades administrativas de la Secretaría, cumplan con los requisitos establecidos.

Las funciones de la Subdirección de Adquisiciones son las siguientes:

- a) Supervisar que las sesiones del Comité de Adquisiciones se lleven a cabo en las fechas programadas.
- b) Controlar la documentación que se genere durante las sesiones.
- c) Coordinar el seguimiento de los acuerdos tomados en cada sesión.
- d) Evaluar los resultados de los acuerdos celebrados en las sesiones del Comité de Adquisiciones.
- e) Someter a consideración del Comité de Adquisiciones el Programa Anual de Adquisiciones de bienes y servicios.
- f) Vigilar que los concursos y/o licitaciones en la adquisición de bienes y contratación de servicios se lleven a cabo conforme a las políticas y normas establecidas.

- g) Proponer a los proveedores idóneos, de acuerdo a las características de los bienes a adquirir.
- h) Dictaminar sobre la contratación de servicios que requiera la Secretaría.

Al Departamento de Aplicación de Normas y Seguimiento le corresponden las siguientes funciones:

- a) Recopilar la información referente a las sesiones del Comité.
- b) Verificar que la información recopilada sea veraz y completa.
- c) Ordenar y clasificar la información de los acuerdos tomados en cada sesión.
- d) Dar seguimiento a la instrumentación de los acuerdos tomados en las sesiones del Comité.
- e) Integrar los informes trimestrales del Comité.
- f) Hacer llegar a cada uno de los miembros del Comité el expediente correspondiente a cada junta que se celebre con la debida anticipación.
- g) Proveer la documentación adicional que se requiera en cada junta del Comité.
- h) Vigilar la guarda y actualización de los documentos del Comité.

Al Departamento de Pedidos le corresponden las siguientes funciones:

- a) Proporcionar oportunamente a las unidades administrativas los bienes requeridos, a través del financiamiento y seguimiento de los pedidos.
- b) Efectuar los estudios correspondientes al Programa Anual de Adquisiciones

- c) Atender las requisiciones de compra de las distintas unidades administrativas de la Secretaría.
- d) Registrar y Controlar la información Relativa a los concursos y/o licitaciones para la adquisición de bienes.
- e) Efectuar el proceso de selección de los proveedores, así como mantener actualizado el catalogo de los mismos y sus tablas de cotizaciones.
- f) Elaborar y fincar los pedidos referentes a las adquisiciones de bienes, atendiendo las resoluciones del Comité de Adquisiciones, así como realizar el seguimiento de los mismos, hasta el abastecimiento.

EL departamento de Contratos le corresponden las siguientes funciones:

- a) Dar cumplimiento oportuno y eficaz de los servicios solicitados por las unidades administrativas, a través de la contratación y seguimiento de los mismos.
- b) Realizar estudios referentes a la contratación de servicios.
- c) Registrar y controlar la información relativa a los concursos para la contratación de servicios.
- d) Analizar las cotizaciones de los diversos proveedores de servicios conforme a las normas establecidas y mantener actualizado el catalogo de los mismos.
- e) Tramitar la autorización de los contratos de servicios que requiera la Secretaría.
- f) Proporcionar la documentación necesaria para el registro de los compromisos presupuestales derivados de la contratación de servicios.
- g) Inspeccionar la realización de obras para verificar que se cumpla con lo estipulado en los contratos.

3.4 EL PROGRAMA ANUAL DE ADQUISICIONES DE LA SECTUR.

El Programa Anual de Adquisiciones se elabora de acuerdo a lo estipulado en el artículo 18 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que a la letra dice:

“Las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y sus respectivos presupuestos considerando:

- I. Las acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones; los objetivos y metas a corto y mediano plazo;*
- II. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios;*
- III. Las unidades responsables de su instrumentación;*
- IV. Sus programas sustantivo, de apoyo administrativo y de inversiones, así como en su caso, aquéllos relativos a la adquisición de bienes para su posterior comercialización, incluyendo los que habrán de sujetarse a procesos productivos;*
- V. La existencia en cantidad suficiente de los bienes; en su caso, las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, las que servirán de referencia para exigir la misma especificación técnica a los bienes de procedencia extranjera; los plazos estimados de suministro, y los avances tecnológicos incorporados en los bienes;*
- VI. En su caso, los planos, proyectos, especificaciones y programas de ejecución;*

- VII. *Los requerimientos de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes muebles a su cargo, y*
- VIII. *Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de las adquisiciones, arrendamientos o servicios.*⁵⁰

El procedimiento para la elaboración de este Programa en la SECTUR se realiza de la siguiente manera:

Nº	Unidad responsable	Descripción de actividades
1	Dirección General de Administración.	Elabora y envía a las Direcciones Generales y Coordinaciones Administrativas, oficio anexando el formato denominando "Analítico de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios".
2	Dirección General y Coordinaciones Administrativas.	Reciben de la Dirección General de Administración, oficio y formato "Analítico de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios".
3		Proceden al requisitado de los formatos de acuerdo con las necesidades reales de bienes de las áreas que las integran.

⁵⁰ Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, artículo 18

- 4 Validan con las firmas autógrafas de titulares y turna a la Dirección General de Administración, los analíticos archivando el oficio.
- 5 Dirección General de Administración Recibe de las Direcciones Generales y Coordinaciones Administrativas, los "Analítico de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios", los revisa y turna a la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- 6 Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales Recibe de la Dirección General de Administración, los analíticos de adquisiciones, los revisa e integra el Programa de Adquisiciones y archiva dichos analíticos.
- 7 Somete el Programa Anual de Adquisiciones,, al Comité de Adquisiciones en su primera sesión ordinaria para su análisis y aprobación.
- 8 Comité de adquisiciones. Recibe de la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales el Programa Anual de Adquisiciones, lo revisa y determina.

Si no es correcto:

- 9 Envía a la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales el Programa para su corrección.
- 10 Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales. Recibe del Comité de Adquisiciones, el Programa, realiza las correcciones y turna nuevamente al Comité.

Si es correcto:

- 11 Comité de Adquisiciones. Firma de visto bueno sus integrantes, levantan el acta respectiva misma que se archiva posteriormente y turna a la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales el Programa Anual de Adquisiciones autorizado.
- 12 Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales Recibe del Comité de adquisiciones el Programa debidamente autorizado y procede a realizar las adquisiciones de acuerdo a los procedimientos de licitación pública, por invitación a tres proveedores o adjudicación directa, en su caso.

De conformidad con la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas el Programa Anual de Adquisiciones, se deberá entregar a más tardar el 31 de marzo de cada año y lo pondrán a disposición de los interesados, además de que tendrán que remitirlo a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En resumen el Programa se conformo de la siguiente manera:

Producto	Valor estimado (en miles de pesos)
Suministro y aparato de oficina	727.5
Formas estándar	16.0
Libros y folletos	73.0
Periódicos y revistas	1.5
Mapas, atlas y cartas geográficas	203.5
Refacciones y accesorios	0.2
Componentes para sistema eléctrico	59.7
Herramientas manuales	22.8
Papel tapiz y material de aislamiento	60.0
Materiales y minerales pesados de construcción	4.0
Tubería y conductores no metálicos	85.6
Conectores eléctricos	15.5
Material de curación	76.9
Aceites, combustibles	14480.7
Ropa de uso exterior	72.3
Servicios de oficina postal	24886.4
Estudios especiales	15756.4
Fletes en vehículos automotores	7490.2
Servicio de vigilancia	226722.8
Muebles de oficina	60150.0
Total	350905.0

* Fuente: Secretaría de Turismo: Programa Anual de Adquisiciones 1998.

Es importante destacar que el Programa Anual de Adquisiciones es simplemente de carácter informativo, y no implica compromiso alguno de contratación, se podrá modificar, adicionar, suspender sin responsabilidad alguna, uno de los objetivos de este programa es el de proporcionarle al productor de servicios, datos que le son de utilidad para que pueda planear su producción.

3.5 EL COMITÉ DE ADQUISICIONES DE LA SECTUR.

De conformidad con el artículo 24 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, todas las dependencias deberán de establecer Comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios. El objetivo primordial de éste dentro de la SECTUR, es el de optimizar el uso de los recursos que destine esta Secretaría, para la adquisición y arrendamiento de bienes muebles y la contratación de servicios de cualquier naturaleza, de conformidad con la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y las demás disposiciones aplicables. La integración de este Comité se encuentra conformado de la siguiente manera:

Presidente:	Oficial Mayor.
Suplente:	Director General de Administración.
Secretario Ejecutivo:	Director de Recursos Materiales y

Suplente: Servicios Generales.
Subdirector de Adquisiciones.

Vocales

Representante de la Subsecretaría de Desarrollo Turístico

Vocal Titular: Coordinador de Asesores.
Vocal Suplente: Coordinador Administrativo.

Representante de la Subsecretaría de Promoción Turística.

Vocal Titular: Coordinador de Asesores.
Vocal Suplente: Coordinador Administrativo.

Representante de la Unidad de Servicios Turísticos.

Vocal Titular: Coordinador de Asesores.
Vocal Suplente: Coordinador Administrativo.

Representante de la Dirección de Recursos Financieros.

Vocal Titular: Director del Area.
Vocal Suplente: Subdirector de Contabilidad.

Asesores

Representante de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Asesor: Director General.
Suplente: Director de lo Consultivo.

Representante de la Contraloría Interna.

Asesor. Contralor Interno.
Suplente. Director de Auditoría Financiera.

Representante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Asesor. Titular de la Unidad de Normatividad
de Adquisiciones, Obras Públicas,
Servicios y Patrimonio Federal.

Asesor. Comisario "A" y Delegado de la
Subsecretaría de Normatividad y
Control de Gestión Pública.

Las funciones del Comité se encuentran estipuladas en el artículo 24 de la Ley ya citada, que a la letra dice:

"I Revisar los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como formular las observaciones y recomendaciones convenientes.

II Dictaminar sobre la procedencia de celebrar licitaciones públicas, así como los casos en que no se celebren por encontrarse en alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 81, salvo en los casos de la fracción V del inciso A, y en el artículo 82.

III Proponer las políticas internas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como autorizar los supuestos

no previstos en estos, debiendo informar al titular de la dependencia o al órgano de gobierno en el caso de las entidades.

IV Analizar trimestralmente el informe de la conclusión de los casos dictaminados conforme a la fracción II anterior, así como los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios y, en su caso, disponer las medidas necesarias.

V Analizar exclusivamente para su opinión, cuando se le solicite, los dictámenes y fallos emitidos por los servidores públicos responsables de ello.

VI Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité, conforme a las bases que expida la Secretaria, y

VII Coadyuvar al cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables."⁵¹

De acuerdo a nuestra investigación y experiencia propia, además de estas funciones el Comité de Adquisiciones de la SECTUR tiene encomendadas otras funciones:

Elaborar los informes anuales respecto a los logros obtenidos, según las metas fijadas para cada periodo, debiendo presentar dichos informes para su consideración al C. Titular del Ramo.

⁵¹ Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, p. 14.

Definir las políticas en cuanto a consolidación, pagos y reaprovechamiento de bienes en las adquisiciones, arrendamientos y servicios, para efectos de su aplicación.

Dictaminar y autorizar, respecto de las propuestas presentadas por la Dirección General de Administración, relativas a determinar los responsables de autorizar las adquisiciones, pedidos, contratos y modificaciones, con base a montos y características de los bienes o servicios de que se trate.

Nombrar al ó a los servidores públicos, encargados de recibir las ofertas, las muestras, las garantías, los poderes y para registrar a los asistentes en los actos de presentación y apertura de proposiciones, así como a los servidores públicos que presidirán estos actos y el fallo.

Decidir lo procedente respecto a los desacuerdos que se pudieren suscitar en las licitaciones entre las áreas técnicas y de adquisiciones; Autorizar la reducción del plazo para la presentación y apertura de proposiciones por razones de causa justificada.

Recibir, analizar y, en su caso, aprobar la propuesta del programa de aseguramiento presentado por el Asesor Externo de Seguros, así como instrumentarlo y darle seguimiento.

Vigilar que las pólizas de seguros se contraten con vigencias acordes a la disponibilidad de recursos; nombrar de entre los servidores públicos de SECTUR al responsable interno de los seguros.

Establecer Subcomités, determinando su integración y funciones específicas, así como la forma y términos en que deberán informar al Comité, de cada caso que dictaminen.

Las funciones y responsabilidades de cada uno de los integrantes del Comité se encuentran estipuladas en el Manual de Integración del Comité de Adquisiciones algunas de estas son las siguientes:

Del Presidente:

- a) Coordinar y dirigir las sesiones del Comité.
- b) Autorizar las ordenes del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias.
- c) Convocar cuando sea necesario a sesiones extraordinarias.
- d) Emitir su voto para cada uno de los asuntos que se dictaminen. En caso de empate emitir su voto de calidad.
- e) Suscribir las actas de las sesiones a las que hubiere asistido y los listados de los casos dictaminados.
- f) Enviar a la SECODAM el informe de las operaciones autorizadas por el Comité al amparo del artículo 81 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Del Secretario:

- a) Vigilar la expedición correcta de las ordenes del día de cada sesión y los listados de los asuntos que se trataran, incluyendo los documentos necesarios.
- b) Remitir el orden del día junto con los distintos documentos correspondientes de cada sesión, a los miembros del Comité.

- c) Cuidar que se registren los acuerdos del Comité y se les de cumplimiento.
- d) Vigilar que el archivo de documentos esté completo y se mantenga actualizado, cuidando su conservación por el tiempo mínimo que marca la Ley.
- e) Emitir su voto para cada uno de los asuntos que se dictaminen.
- f) Suscribir las actas de las sesiones a las que hubiere asistido y los listados de los casos dictaminados.
- g) Remitir a la SECODAM el calendario de sesiones ordinarias.
- h) Efectuar las funciones que le correspondan de acuerdo con la normatividad aplicable y aquellas que le encomiende el Presidente o el Comité en pleno.
- i) Levantar acta de cada sesión, la que será firmada por todos los que hubieren asistido a ella.
- j) Suscribir las convocatorias dictaminadas por el Comité, de las licitaciones públicas que realice la SECTUR.

De los Vocales:

- a) Enviar al Secretario Ejecutivo los documentos de aquellos asuntos que se deban someter a consideración del Comité.
- b) Analizar el orden del día y los documentos de los asuntos a tratar en cada sesión.
- c) Emitir su voto para cada uno de los casos que se traten en las sesiones.
- d) Suscribir las actas de las sesiones a las que hubieren asistido, así como los listados de los casos dictaminados.
- e) Realizar las demás funciones que les encomienda el Presidente o el Comité en pleno.
- f) Servir de enlace entre el Comité y el área que representan.

De los Asesores:

De la SECODAM:

- a) Prestar asesoría al Comité en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Del Area Jurídica:

- a) Proporcionar asesoría sobre los requisitos legales de los actos y disposiciones que emanen del Comité.

De la Contraloría Interna:

- a) Asesorar sobre la ejecución correcta de la normatividad que en su caso resulte aplicable.

En resumen podemos decir, que el Comité tiene la responsabilidad de cumplir con la normatividad que le sea aplicable a los casos que se le presenten, proponer políticas internas, bases y lineamientos en las materias que sean objeto de la Ley de Adquisiciones, así como autorizar los supuestos no previstos en los casos, dictaminar los procedimientos de adquisición; analizar los dictámenes y los fallos emitidos; revisar programas y presupuestos para sus observaciones y sus recomendaciones, todo ello con el fin de optimizar la utilización de los recursos asignados.

3.6 PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN DE LA UNIDAD DE ADQUISICIONES DE LA SECTUR.

Dentro de la administración pública mexicana uno de los aspectos más importantes es el relativo a las adquisiciones que efectúan las Secretarías de Estado y los organismos y empresas del sector público.

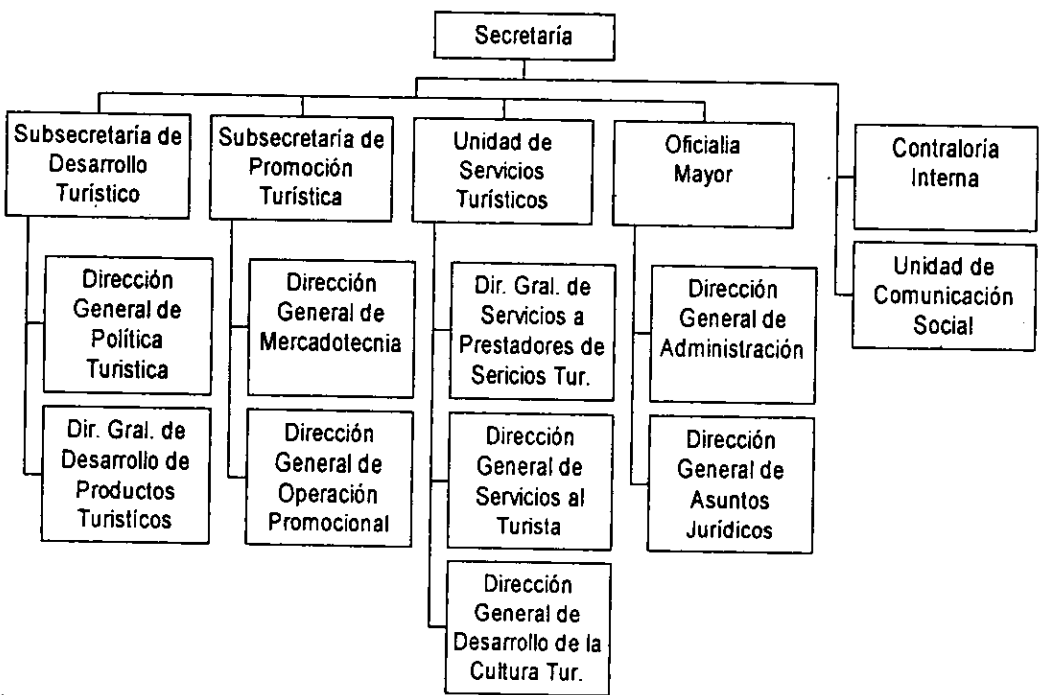
Es de vital importancia destacar que las adquisiciones del Estado, conjuntamente con las obras que se ejecutan, son un elemento decisivo de la economía mexicana. Por ello cuando alguna de éstas sufre variaciones en su desarrollo se afecta la economía nacional.

Lo anterior hace que la gestión de la administración pública pierda fortaleza en el ahorro, no racionalice el gasto real, disminuya su productividad y se desarrolle en un medio caracterizado por grandes rezagos tecnológicos, acelerando procesos entrópicos en un sistema en donde cada vez se expande más la pérdida de esfuerzos, empleo de recursos y tiempo; en virtud de una deleznable cultura administrativa que prolija prácticas burocráticas y corruptas en un área en sí proclive a ellas desfavoreciendo el crecimiento económico de la nación.

Derivado de lo antes expuesto y por la importancia que este asunto merece se presenta la siguiente propuesta de reestructuración de la unidad de adquisiciones de la Secretaría de Turismo.

Ya que esta cuenta con una unidad administrativa que ubicada en diferentes niveles jerárquicos y respondiendo a diversas denominaciones convencionales, se encarga de las adquisiciones o compra de los bienes y servicios que requiere esta dependencia.

Actualmente la SECTUR cuenta con la siguiente organización:



*Fuente: Estructura Orgánica de la Secretaría de Turismo.

De conformidad con el artículo 9º del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, son facultades del Oficial Mayor todas aquellas funciones y actividades relativas a la administración de los recursos asignados a la

institución en lo referente a presupuesto, personal y recursos materiales y servicios.

Además de que también son facultades de la Dirección General de Administración, en atención al artículo 20 del Reglamento, administrar los recursos asignados y autorizados a la Secretaría, desde la preparación del anteproyecto de presupuesto de egresos, la tramitación y obtención de recursos, asignación y control de los bienes muebles e inmuebles de la institución, proporcionar los servicios de adquisiciones, mantenimiento, almacén, archivo e inventario.

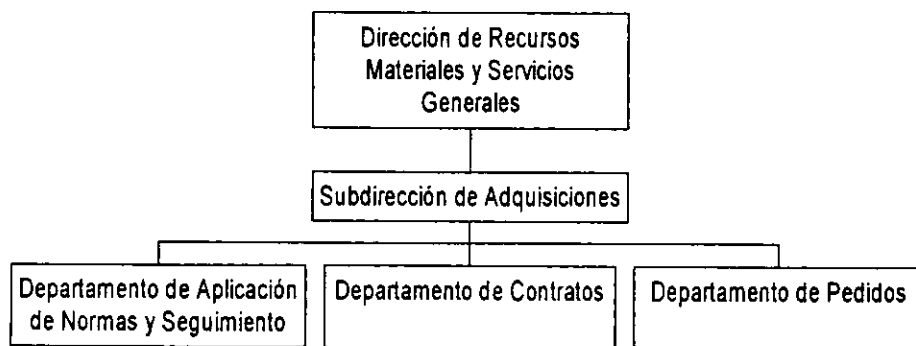
Dichas actividades recaen sobre la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales (DRMSG) que por lo regular, en la estructura orgánica siempre se encuentra ubicada al servicio de la Dirección General de Administración.

Actualmente las actividades a cargo de la DRMSG, no son sencillas, en ellas se encierra una complejidad, que aumentó notoriamente a partir de la publicación de la nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el año de 1993, además de los acuerdos y lineamientos que le preceden, obligando a formular una regulación adecuada, de tal manera que sus actividades se lleven a cabo con la mayor eficiencia, eficacia y honradez, con el propósito de poder brindar las mejores condiciones para adquirir en precio, calidad, oportunidad y financiamiento. Sus procedimientos enfrentan diversos obstáculos entre ellos, de los que pudimos observar destacan los siguientes:

- Los servidores públicos responsables del área desconocen la normatividad.

- El proceso de algunas requisiciones carece de fundamento.
- No cuentan con el personal, ni una organización adecuada.
- Algunos de los procedimientos ya son obsoletos.
- Las áreas requisitoras solicitan a destiempo y requieren atención inmediata.
- No realizan todos los procedimientos ya establecidos.
- No se especifica claramente lo que se necesita.
- La Planeación es inadecuada.
- No hay un control y evaluación constante.
- Las compras se realizan inoportunamente.
- Se entregan a destiempo los bienes o servicios adquiridos.
- Los diversos trámites retrasan las operaciones.
- Lo adquirido no contiene la calidad deseada.
- Las adjudicaciones no son las adecuadas.

Con este marco de referencia se procedió a desarrollar el proyecto para la nueva estructura organizacional de la DRMSG de la SECTUR. Actualmente dicha dirección en materia de adquisiciones se encuentra estructurada de la siguiente manera:



Fuente: Secretaría de Turismo: Diagrama de Organización de la Dirección General de Administración.

Dirección de área: 1
Subdirecciones: 1
Departamentos: 3

Todos estos se encargan de las actividades de los recursos materiales y las adquisiciones es decir tres de los siete grupos de las funciones de la Secretaría (los otros son: recursos financieros, humanos, organización y métodos.).

Lo que se sugiere modificar de la siguiente manera:

Dirección de área: 1
Subdirecciones: 2
Departamentos: 4

Lo anterior quiere decir que lo que antes se realizaba a través de una Dirección y cuatro áreas operativas, ahora se propone que lo realice la Dirección y seis áreas operativas, para atender la demanda de servicios mediante la redistribución de funciones de acuerdo a las áreas propuestas y las ya existentes, principalmente en los aspectos de personal.

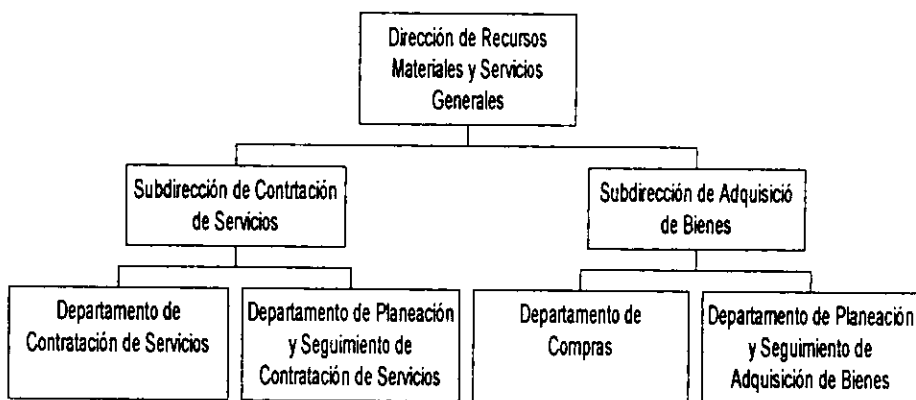
Además, de que deberá ser necesario capacitar y desarrollar continuamente al personal para contar con servidores públicos más preparados y con vocación de servicio, con el propósito de elevar los índices de eficiencia, productividad y honestidad.

Esto se podría lograr con obtener información acerca de las necesidades de capacitación en cada una de las áreas de trabajo, para así poder diseñar y operar programas de capacitación que sean ambiciosos en el sentido de mejorar habilidades, actitudes y conocimiento, promoviendo el desarrollo del personal y la dependencia.

Y para obtener una planeación que sea eficiente, deberán identificar los objetivos generales de la secretaría a corto, mediano y largo plazo, para fomentar e instaurar políticas, programas, bases, lineamientos y estrategias que permitan alcanzar esos objetivos, ordenarlos de acuerdo a prioridades y establecer el marco normativo en el cual se desenvuelve la dependencia brindando las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración que tienen encomendadas.

En razón de lo anterior, se presenta el organigrama de estructura propuesta para la DRMSG, donde se propone a las áreas que se requieren establecer, como mínimo indispensable, para reactivar y reorientar la operación y administración de los recursos materiales, adquisiciones y servicios.

ORGANIGRAMA QUE SE PROPONE PARA LA DRMSG



Para esta estructura propuesta, además se tienen que establecer controles adaptables, que igualen la implantación y los procedimientos de control con las estrategias planeadas, para que de esta manera se puedan detectar errores y debilidades para que puedan ser evaluados y posteriormente corregirlos, aunado a esto se tendrá que diseñar un registro de información de los acontecimientos que permita disponer de una base de datos para prever situaciones que puedan entorpecer los procedimientos y se logre tomar las decisiones más viables.

Los deberes oficiales de esta estructura estarán divididos entre puestos separados identificables. El registro del desempeño de las funciones, tales como los documentos que indican que trabajo va a hacerse, los registros de trabajo terminado etc., definirán por sí mismos las funciones de los servidores.

Las decisiones podrían delegarse a niveles inferiores en la jerarquía y a empleados que se encuentren desempeñando funciones especializadas, algunas de las cuales podrán operar el sistema mismo de control.

Las actividades más importantes para esta Dirección serían:

- A. Aplicar las políticas globales y lineamientos internos en materia de adquisiciones, arrendamientos y de servicios.
- B. Integrar el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.
- C. Dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones del Comité de Adquisiciones.
- D. Supervisar que las adquisiciones de la Secretaría, cumplan con la normatividad en la materia.
- E. Sistematizar el funcionamiento de los almacenes de la dependencia.
- F. Establecer el sistema de inventarios de los bienes muebles.
- G. Establecer sistemas para la aplicación de políticas y normas internas de conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles.
- H. Vigilar el cumplimiento de los contratos de prestaciones de servicios, limpieza, seguridad, vigilancia y mantenimiento del equipo de computo.
- I. Sistematizar los servicios de comunicación interna y externa de la Secretaría.
- J. Establecer los sistemas para la integración, registro y custodia de la documentación en el archivo.
- K. Supervisar la operación del programa interno de protección civil.

Las actividades a realizar por las Subdirecciones y Departamentos serían las siguientes:

Subdirección de Contratación de Servicios:

- A. Formular el Programa Anual de Arrendamientos y Servicios, conjuntamente con las unidades responsables de su instrumentación, así como los programas sustantivos de apoyo administrativo y de inversión.
- B. Informar a la DRMSG, el comportamiento de los arrendamientos y servicios.
- C. Solicitar la formulación de las bases normativas, de conformidad con las bases técnicas de las áreas usuarias de la dependencia, para las licitaciones públicas.
- D. Verificar que los procedimientos de los actos de las licitaciones públicas, junta de aclaración de bases, apertura de ofertas técnicas, económicas y los fallos se lleven a cabo, conforme a las disposiciones legales en la materia.
- E. Participar conjuntamente con el área usuaria y la Contraloría Interna, en la apertura de sobres, de las invitaciones restringidas a tres proveedores como mínimo.
- F. Establecer los requerimientos mínimos para el registro del padrón de proveedores de la SECTUR y proponer a los idóneos de acuerdo a los servicios a contratar.
- G. Adquirir los servicios o en su caso arrendarlos de conformidad al Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Secretaría.
- H. Efectuar la celebración de contratos con los prestadores de servicios en coordinación con la Dirección de Asuntos Jurídicos.
- I. Supervisar y coordinar la reunión del comité de adquisiciones y darle seguimiento a los asuntos emanados del mismo.

Departamento de Contratación de Servicios:

- A. Realizar estudios referentes a la contratación de servicios.
- B. Atender y tramitar las solicitudes para la contratación de servicios.
- C. Registrar y controlar la información relativa a los concursos para la contratación de servicios.
- D. Analizar las cotizaciones de los diversos proveedores de servicios conforme a las normas establecidas y mantener actualizado el catalogo de los mismos.
- E. Controlar la calidad, oportunidad y precio de los servicios requeridos.
- F. Proporcionar la documentación necesaria para el registro de los compromisos presupuestales derivados de la contratación de servicios.

Departamento de planeación y Seguimiento de Contratación de Servicios:

- A. Integrar el programa Anual de Adquisiciones.
- B. Integrar política, bases y lineamientos de adquisiciones.
- C. Cumplimiento de disposiciones de las globalizadoras, Ley de Adquisiciones y Obras públicas y demás ordenamientos.
- D. Que las adquisiciones cumplan con el Tratado de Libre Comercio.
- E. Verificar el cumplimiento de una estricta disciplina y control presupuestal.
- F. Operar un sistema integral de información.
- G. Supervisar requisiciones de las áreas.
- H. Verificar la transparencia en las convocatorias e invitaciones a proveedores.
- I. Seguimiento a los contratos por licitación pública.
- J. Cumplir a tiempo con las firmas de contratos y pagos.

K. Cumplir con acuerdos y compromisos en el Comité de Adquisiciones.

Subdirección de Adquisición de Bienes:

- A. .- Formular el Programa Anual de Adquisiciones, conjuntamente con las unidades responsables de su instrumentación, así como los programas sustantivos de apoyo administrativo y de inversión.
- B. .- Informar a la DRMSG, el comportamiento de las adquisiciones.
- C. .- Solicitar la formulación de las bases normativas, de conformidad con las bases técnicas de las áreas usuarias de la dependencia, para las licitaciones públicas.
- D. .- Verificar que los procedimientos de los actos de las licitaciones públicas, junta de aclaración de bases, apertura de ofertas técnicas, económicas y los fallos se lleven a cabo, conforme a las disposiciones legales en la materia.
- E. .- Participar conjuntamente con el área usuaria y la Contraloría Interna, en la apertura de sobres, de las invitaciones restringidas a tres proveedores como mínimo.
- F. .- Establecer los requerimientos mínimos para el registro del padrón de proveedores de la SECTUR y proponer a los idóneos de acuerdo a los bienes a adquirir.
- G. .- Adquirir los bienes de conformidad al Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Secretaría.
- H. .- Elaborar cuadros comparativos, en base a diversas cotizaciones que muestren los precios de los diferentes artículos y bienes que consume la Secretaría.
- I. .- Clasificar las diferentes adquisiciones de la Secretaría, por artículo a fin de operar las compras de manera consolidada.

- J. - Efectuar el financiamiento de pedidos.
- K. - Supervisar y coordinar la reunión del comité de adquisiciones y darle seguimiento a los asuntos emanados del mismo.

Departamento de Compras:

- A. Atender requisiciones de compras de las áreas.
- B. Actualizar catalogo de proveedores y efectuar selección.
- C. Elaborar y fincar pedidos de los bienes.
- D. Coordinar con el área financiera los compromisos presupuestales para las adquisiciones.
- E. Controlar los actos de licitaciones públicas.
- F. Clasificar por giro a los proveedores.
- G. Coordinar con el almacén la entrega de los bienes.
- H. Vigilar el cumplimiento de la normatividad.
- I. Controlar la información de las licitaciones.

Departamento de Planeación y Seguimiento de la Adquisición de Bienes:

- A. Integrar el Programa Anual de Adquisiciones.
- B. Integrar políticas, bases y lineamientos de adquisiciones.
- C. Cumplir las disposiciones de las globalizadoras, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás ordenamientos.
- D. Cuidar que las adquisiciones cumplan con el Tratado de Libre Comercio.
- E. Cumplir con una estricta disciplina y control presupuestal.
- F. Operar un sistema integral de información.
- G. Supervisar requisiciones de las áreas.

- H. Transparencia en las convocatorias e invitaciones a proveedores.
- I. Seguimiento a los pedidos por licitación pública.
- J. Cumplir a tiempo con las firmas de pedidos y pagos.
- K. Cumplir con acuerdos y compromisos en el Comité de Adquisiciones.

3.7 ALTERNATIVAS DE IMPLANTACION.

Al formular esta propuesta de reestructuración, también se analizó su forma de implantación y financiamiento.

A este respecto se ha tomado conciencia de la limitante presupuestal que cualquier crecimiento estructural representa, no solamente para la Secretaría de Turismo, sino para la totalidad del Gobierno Federal.

No obstante lo anterior, el análisis y conocimiento profundo de la problemática, ha proporcionado las posibilidades de instrumentación de la estructura propuesta, con respecto a las limitaciones presupuestales.

De conformidad con las disposiciones de Racionalidad y Austeridad contenidas en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, en su artículo 57, nos dice: *“las Dependencias del Gobierno Federal para cubrir, en su caso, necesidades adicionales de servicios personales deberán promover el traspaso de las plazas existentes o*

realizar movimientos compensados. Previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”⁵²

Sobre este principio se proponen las siguientes dos alternativas de financiamiento para la implantación de la estructura propuesta, en el entendido de que, en ningún caso, se dejará de atender a las funciones encomendadas.

1ª. Alternativa

Contratación por honorarios:

En la actualidad la Secretaría tiene autorizados, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un determinado número de contrataciones por honorarios, algunos de ellos asimilados a salarios, sin embargo, no puede decirse que dichas contrataciones estén cumpliendo con objetivos específicos en el desahogo de las responsabilidades de la Institución.

Tomando como base la situación antes mencionada, se propone retomar la totalidad de los recursos involucrados dando de baja las actuales contrataciones, y aplicarlos a la instrumentación de la nueva estructura, con contrataciones directas para los puestos requeridos.

2ª. Alternativa

Coordinaciones Administrativas:

⁵² Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998, Diario Oficial de la Federación 1997.

Anteriormente se crearon las Coordinaciones Administrativas a nivel Subsecretaría, Oficialía Mayor y Oficinas del Secretario, con el objeto de descentralizar las funciones operativas de las áreas de recursos humanos, materiales y financieros, lo que llevaba a deducir que no era necesario que la correspondiente Dirección General de Administración dispusiese de una estructura de organización mayor.

Es necesario señalar que la operación de las Coordinaciones administrativas aún es deficiente, en razón de que no existe una administración de los recursos por áreas, además de que la fundamentación de este criterio se encuentra, fuera de norma y atribución; ya que de conformidad con el artículo 9º del Reglamento Interno de la SECTUR, son facultad del Oficial Mayor todas aquellas funciones y actividades relativas a la administración de los recursos asignados a la Institución en lo referente a presupuesto, personal, recursos materiales y servicios.

Es de hacerse notar que las Coordinaciones Administrativas, con sus titulares y estructuras, se encuentran ubicadas en adscripción directa de los Subsecretarios, por lo que no es factible la coordinación con ellas sin provocar, en alguna medida, interferencia con la línea de mando formal a que debe sujetarse cada Coordinador, además que el descentralizar así las funciones administrativas provocó, en esta Secretaría un aumento notorio de problemas.

Tomando como punto de apoyo el recurso presupuestal involucrado en la constitución de las Coordinaciones Administrativas y la utilidad que el

concepto aporta para la administración de los recursos a nivel Secretaría, es que se propone: Tomar los recursos de plazas-presupuesto asignados a las Coordinaciones Administrativas, para su aplicación a la implantación de la estructura propuesta.

De la misma forma que la contratación por honorarios representa una alternativa que no ocasionaría gasto adicional al presupuesto asignado de la Institución, esta posibilidad de implantación, no sólo aporta los recursos necesarios, sino también los niveles jerárquicos requeridos.

Existe también la posibilidad de tomar los recursos disponibles de las Coordinaciones Administrativas en los niveles jerárquicos que se requieren en la estructura propuesta, y los recursos de honorarios para los puestos que no pudieran ser solventados con la estructura de las Coordinaciones, o para la contratación del personal operativo indispensable.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES, APRECIACIONES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES PERSONALES.

El Estado es una organización política que nace de la sociedad, es el depositario de la soberanía de la nación, es el responsable de mantener el orden entre las diversas clases sociales que existen, es el promotor del desarrollo, es el encargado de mantener el bien común; es el que promulga y deroga las leyes por las cuales se rige la sociedad; pero para poder llevar a cabo todos estos deberes y obligaciones, se vale de una organización política llamada Gobierno, que es un conjunto de órganos e instituciones que determinan la orientación política de un país; este ejerce funciones genéricas de tipo legislativo, ejecutivo y judicial, además de ser el encargado de ejercer el poder político; y para ello necesariamente requiere de la Administración Pública.

La Administración Pública es la encargada de cumplir las metas, objetivos y planes que el Gobierno pretende atender, también debe de obtener los mejores resultados, de lograr la máxima eficiencia en los recursos y el principal objetivo de la administración es la de satisfacer las necesidades y demandas que la sociedad le exige, entre otras son: educación, empleo, seguridad alimentación, salubridad y comunicación. La administración pública federal mexicana se encuentra integrada por tres diferentes órganos administrativos: el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estos cuentan con una estructura

propia y son los responsables de cumplir con los principios establecidos en la Carta Magna.

Esta administración a su vez se divide en dos partes, la administración pública centralizada y paraestatal, estas son instrumentos que le sirven al gobierno para ejecutar las acciones, que resuelvan las demandas de servicios que la población requiere; y para que la administración se ejerza se requieren de recursos naturales, humanos, financieros, materiales y técnicos. Estos recursos son indispensables para que el Estado pueda alcanzar sus fines, para preservar su propia existencia y para brindar beneficios a la población. Cuando se realiza algún acto administrativo, no se sabe cual de los recursos que se necesitan es el más importante, pero el que nos ocupa es el de los recursos materiales que necesita el Estado.

En cada dependencia de la administración pública existe una unidad administrativa responsable de adquirir en cantidad y calidad requerida, los bienes y servicios indispensables, para que las dependencias gubernamentales puedan cumplir con los planes y programas que tienen asignados; hay diversas formas de adquirir: la donación, la transferencia y la compra, aunque podríamos decir que existe otra que para llamarle de algún modo le nombraremos la del agandalle, que el nombre permite se explique por si sola.

Debido a la importancia que tienen las adquisiciones para el Estado, todas las dependencias y entidades se tienen que sujetar al cumplimiento de los objetivos, planes, programas y prioridades que el Ejecutivo les asigna, además de que deberán de programar sus adquisiciones considerando entre otras cosas: las acciones previas, durante y después a la realización de las

operaciones; los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo, los requerimientos necesarios de los programas de conservación, mantenimiento y ampliación de la capacidad de servicios etc.; y deberán de contar con una política presupuestaria encaminada a la resolución de problemas de planeación y programación, cuantificando monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros indispensables, para cumplir debidamente con los programas establecidos en un periodo determinado.

Las adquisiciones en México se deben de realizar con eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez; para ello se ejecutan dos procedimientos el de licitación pública y el de invitación restringida con sus dos modalidades: la invitación restringida a cuando menos tres proveedores y la adjudicación directa; además de que con estos pasos se le puede asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto precio, calidad, oportunidad, financiamiento y demás circunstancia pertinentes. Cuando las dependencias realizan sus adquisiciones los proveedores o contratistas se encargan de suministrar los bienes, y para este paso las dependencias se auxilian del almacén, que es el responsable de recibir, guardar, despachar y registrar los bienes que han sido destinados para una o algunas de las actividades administrativas que se llevan a cabo; el adecuado funcionamiento de los almacenes es de vital importancia, ya que de ellos depende el suministrar los bienes en el lugar, tiempo y cantidad requerida, para que se cumplan de manera oportuna los programas previamente establecidos.

Las adquisiciones hechas por el gobierno federal, son trascendentes en México porque representan por su monto, importancia, número y multiplicidad, un factor importante en el desarrollo económico nacional, porque permite el

progreso de pequeñas y medianas industrias, fomenta el empleo y la permanencia del mismo; porque gracias a ellas se puede llevar a cabo la administración pública, ya que sino tuviera insumos el gobierno no tendría materia prima para trabajar, y si no trabaja no se daría respuesta a las demandas de la sociedad, por consiguiente no habría gestión de la administración pública, el gobierno no funcionaría y el Estado se derrumbaría. Las Adquisiciones en México se rigen por leyes jurídicas, que aunque en algunas ocasiones se contradicen entre sí, deben de ser aplicadas con el propósito de impedir practicas corruptas en un área que en si es proclive a que se ejerzan actividades ilícitas y de esta manera contribuir al crecimiento de la nación.

La importancia que el turismo tiene en México se debe a que es una de las opciones más viables para el desarrollo de diversas regiones del país, por medio de él, se capta un gran número de divisas, genera rápidamente el empleo e incorpora fuerza de trabajo joven y de ambos sexos, el turismo tiene ventajas extraordinarias, por la diversidad y belleza de recursos, además de la riqueza cultural que existe en nuestro país. La Secretaría de Turismo es la responsable de promover en todo el mundo los lugares turísticos de nuestro país, esta dependencia presenta varios problemas de gestión en los procesos de adquisiciones y por la trascendencia que tienen estas y debido a lo importante que es el turismo, se procedió como administrador público interesado en resolver y aportar soluciones viables a los problemas que enfrenta día a día la administración pública, a formular la propuesta de reestructuración de la unidad de adquisiciones de la Sectur, que no por ser una de las dependencias más pequeñas, sus adquisiciones no dejan de ser menos importantes que las demás.

La reestructuración, se enfocó a privilegiar la importancia de aquellas actividades destinadas a las adquisiciones, aumentando el personal de mandos medios y por consecuencia el operativo. En términos reales la unidad de adquisiciones sólo fue aumentada de cuatro a seis áreas operativas, redistribuyendo y asignando funciones de acuerdo a las áreas propuestas y las ya existentes. Los procedimientos de trabajo que se propusieron a las áreas operativas, si son viables y prácticos porque sus actividades corresponden a los procedimientos de la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales. Dicha propuesta de reestructuración se basó en los intereses y requerimientos de la propia institución, para administrar los recursos asignados y autorizados desde la preparación del anteproyecto de presupuesto de egresos hasta proporcionar los servicios de adquisiciones.

Con la propuesta de reestructuración se trata de atender las demandas de servicios, mediante la redistribución de funciones, disminuir el incremento de la carga de trabajo de acuerdo a las áreas propuestas y las ya existentes. Además se pretende reducir costos de operación, aumentar el rendimiento de los recursos y del personal. Con la alternativa presentada se brinda la posibilidad de la creación de puestos ocupacionales con mejores niveles jerárquicos y salariales favoreciendo a las áreas de la Secretaría. La creación de las áreas mencionadas no representaría un costo adicional al presupuesto que tiene asignado, por lo tanto, podemos suponer que es aceptable dicha propuesta.

Se podrán cubrir aquellos huecos de operación que la estructura actual tiene, como son análisis presupuestal, normatividad y seguimiento de las

adquisiciones. Además de la propuesta se debe de tomar en cuenta que no sólo con gente se pueden resolver los problemas, se tendrá que planear las actividades a fin de que se le permita a la institución fijar metas a corto, mediano y largo plazo, definir políticas y estrategias para el logro de esas metas; implementar mecanismos de control que definan y designen funciones, actividades y responsabilidades, registrar el desempeño de estas, aplicar controles que sean adaptables a las estrategias planeadas, elaborar registros de control de información de los sucesos, que permita disponer de una base de datos para la toma de decisiones y en la prevención.

Capacitar y desarrollar al personal de acuerdo a las necesidades de las áreas de trabajo, para que se pueda contar con servidores públicos preparados y comprometidos con su trabajo y metas de los planes de desarrollo, que cuenten con habilidades, actitudes y conocimientos, fomentar en ellos una vocación de servicio, promover la motivación por medio de planes de participación, desarrollo y cultura.

BIBLIOGRAFIA.

ACOSTA Romero Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, México, Porrúa , 1984.

Acuerdo que Establece las Bases de Integración y Funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles, Diario Oficial de la Federación, 03 de Mayo de 1990.

ALIJAN W. George. Manual de Compras, México, Diana, 1986.

ARIOSTOTELES. La Política, Libro Primero, México, Porrúa, 1992.

BODINO J. Los Seis Libros de la República, Madrid, Aguilar, 1973.

BURGOA Orihuela, Ignacio. El Estado, México, Porrúa, 1970.

CALIMERI Michele. Las Compras, España, Hispano Europea, 1974.

CÁRDENAS Raúl F. Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Porrúa, 1973.

Código Civil para el D.F. en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, México, Sista, 1998.

Colegio de licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. Diccionario de Política y Administración Pública, México, 1973, Tomo I.

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

DELGADILLO G.L. Elementos de Derecho Administrativo, México, Limusa, 1989.

DIEZ Manuel. Manual de Derecho Administrativo Tomo I, Buenos Aires, 1983

DUHALT Krauss Miguel F. Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México, México INAP, 1970.

ECHANIZ Jorge. Administración Pública, México, Cuestiones nacionales, 1957.

FARRO Fararah, Gerardo y Huajuca Betancourt, Sergio. La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal, México, 1989.

FRAGA Gabino. Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1984.

- GALVAN Escobedo José. Tratado de Administración General, San José de Costa Rica, ESAPAC, 1962.
- GARZARO R. Diccionario de Política, México, Salamanca, 1977.
- GONZALO Martner. Planificación y Presupuesto por Programas, México, Siglo XXI, 1967.
- GUERRERO Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública, México, Harla, 1985.
- GUERRERO Orozco, Omar Teoría Administrativa de la Ciencia Política, México, U.N.A.M., 1982.
- HEDRICK Floyd. Administración de Compras, México, Técnica, 1979.
- HENRI Fayol. Administración Industrial y Generales, México, Herrero Hnos, 1963.
- INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 1998.
- JARDIN Jean. Manual del Jefe de Compras, México, Index, 1990.
- JONIO y G. Plaindoux. Control Presupuestario, México, Sagitario, 1979.
- KARL Ettinger. Aprovisionamiento y Existencias, México, Herrero Hermanos, 1970.
- LENIN. El Estado y la Revolución, México, Planeta de Agostini, 1993.
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1993.
- Ley de Planeación, México, Porrúa, 1998.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Porrúa, 1998.
- MAQUIAVELO Nicolas. El Príncipe, México, Editores Mexicanos Unidos, 1976.
- MERCADO H. Salvador. Compras, Principios y Aplicaciones, México, Limusa, 1996.
- MONEY J.D. The Principales of Organization, New York, Harper and Bros, 1954.
- NEWMAN William H. Administrative Action, New York, Prentice Englewood 1909.
- OLIVERA Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1984.

- ORTÍZ Reyes Gabriel. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- PETERSON E. Y Plouwman J.G. Organización y Dirección de Empresas, México, UTEHA, 1961.
- PICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México Tomos I y II, México, INAP 1984.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, México, 1979.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1995.
- Poder Ejecutivo Federal. Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000, México, 1995.
- POOLER H. Victor. El Gerente de Compras y sus Funciones, México, Limusa, 1980.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1997.
- REGINALD L. Jones y H. George Trentin. Presupuesto, Clave de la Planeación y Control, México, Continental, 1970.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1990.
- Reglamento interior de la Secretaría de Turismo, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1996.
- RIVERA C. Ma. Teresa. Teoría y Práctica de la Administración, México, UNAM, 1992.
- RODRÍGUEZ Alvaro. Administración de Compras y Almacenes, México, 1985.
- RUIZ Massieu José Francisco. Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, México, Limusa, 1981.
- SANTAMARIA Pastor Juan Alfonso. La Teoría del Organismo en el Derecho Administrativo, Madrid, Civitas, 1984.
- Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Aportaciones al Conocimiento de la Administración General, México, 1977.
- Secretaría de la Presidencia. Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Adquisiciones, México, 1970.

Secretaría de Turismo. Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, México, 1996

Secretaría de Turismo. Manual de Políticas y Procedimientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, México, 1994.

Secretaría de Turismo. Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1998, México, 1998

Secretaría de Turismo. Programa Anual de Adquisiciones 1998, México, 1998

ZENZ Gary. Compras y Administración de Materiales, México, Limusa, 1984