

00463

1

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**



**GESTION Y POLITICAS PUBLICAS
EN LA MODERNIZACION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO:
ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A

DAVID ORLANDO ARGENTE CALDERON

275352

DIRECTOR: MTRO. ROBERTO MORENO ESPINOSA

MEXICO, D. F.

2000





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES

**Donde Dios haya dispuesto que
estén, por su ejemplo de lucha.**

A HAYDEE MARIA, DAVID ORLANDO Y HECTOR ARTURO

Queridos hijos:

**Ustedes distribuyen los trozos de luz que
encienden mi existir y enlazan el tiempo
en guimaldas para coronar mi vida,
misma vida que les ofrendo para siempre.**

A AIDA ELENA:

**La generosidad de la vida me ha colmado
con un ángel que acompaña mi existir,
que impide que los crudos inviernos congelen,
o que los soles tropicales marchiten,
las flores de mis sueños,
las flores de mi ilusión.
Gracias querido ángel, gracias amada esposa.**

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA	18
1.1 El Estado en la actualidad	18
1.2 La modernización del Estado	28
1.2.1 Modernización gubernamental	33
1.2.2 Modernización administrativa	42
1.3 Las nuevas formas de gestión pública	48
1.4 Las Políticas Públicas en el proceso de modernización	57
CAPITULO II LA GESTION PUBLICA PARA LA ACCION DE POLITICAS PUBLICAS	60
2.1 Una reflexión sobre las Políticas Públicas y gubernamentales	60
2.2 La aplicación de las políticas públicas en México	72
2.3 Elementos de la Política Pública	83
2.3.1 Definición del problema	92
2.3.1.1 La agenda de gobierno	98
2.3.2 Planteamiento del problema	101
2.3.3 Negociación de la Política Pública	104
2.3.3.1 Arena política y actores en la acción gubernamental	108

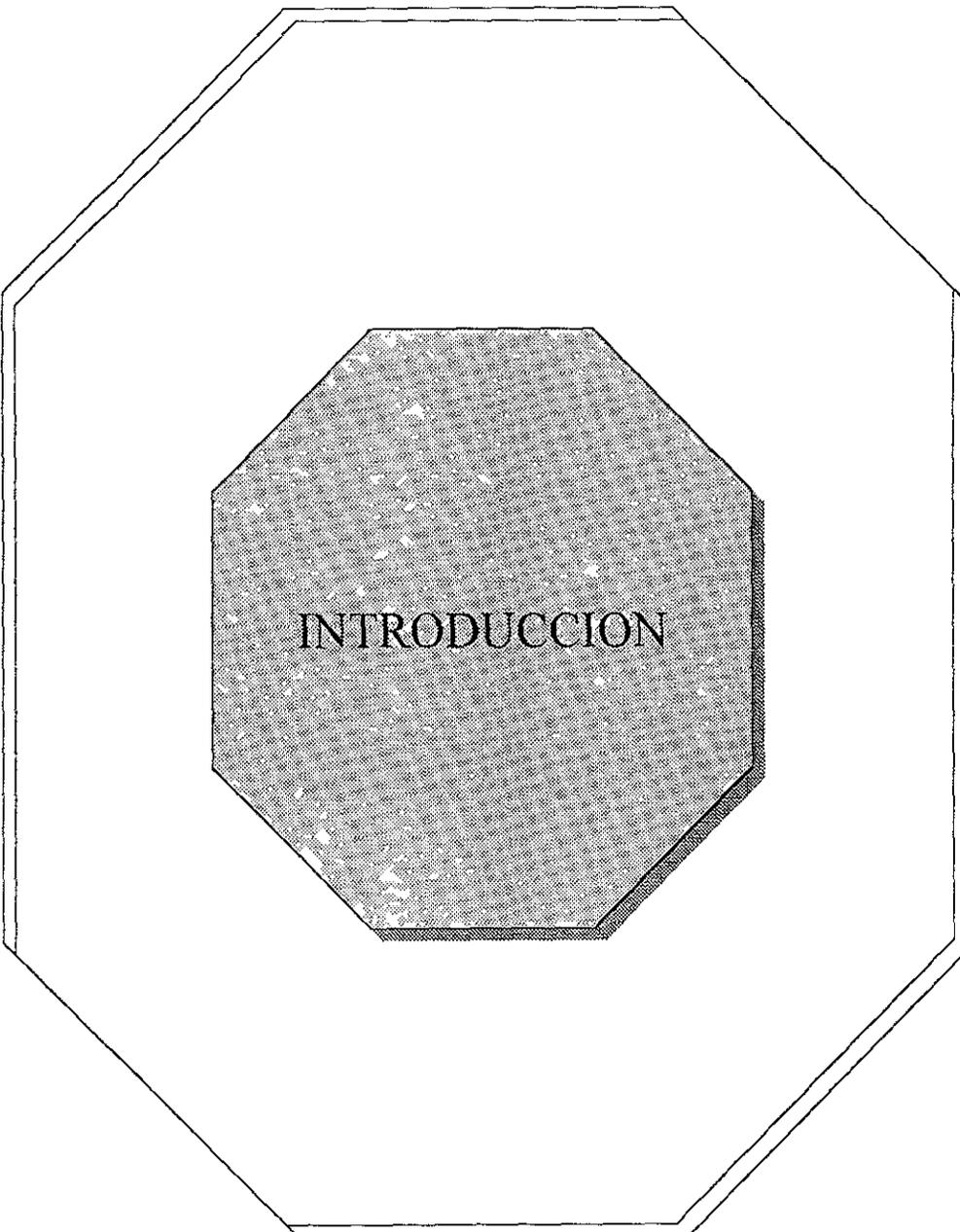
2.4 La aplicación de la Política Pública	112
2.5 Evaluación de la Política Pública	117

CAPITULO III LAS POLITICAS PUBLICAS Y LAS ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES 121

3.1 Gestión pública y Políticas Públicas	121
3.2 Políticas Públicas y adquisiciones gubernamentales	126
3.3 Las adquisiciones gubernamentales	129
3.3.1 Revisión histórico – normativa de las adquisiciones gubernamentales	133
3.3.2 Gasto público y adquisiciones gubernamentales	145
3.3.3 Presupuesto público	150
3.3.3.1 Clasificador por objeto del gasto	152
3.3.3.2 Presupuesto anual de las adquisiciones	154

CAPITULO IV PROPUESTA DE POLITICA PUBLICA PARA LAS ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES 156

4.1 <i>Definición del problema</i>	158
4.1.1 Revisión histórica	161
4.1.2 Marco legal de las adquisiciones gubernamentales	171
4.1.3 Revisión procedimental de las adquisiciones gubernamentales	179
4.2 Planteamiento del problema	183
4.2.1 La gestión de las adquisiciones gubernamentales	188
4.3 Negociación de la Política pública	195



INTRODUCCION

I N T R O D U C C I O N

El Estado se establece y articula sobre una comunidad social, con identidad y sentido de pertenencia colectiva y es dentro de este contexto que el administrador público debe desarrollar su trabajo, en él se contempla el análisis, estudio, evaluación y propuesta de alternativas, para intentar la solución de responsabilidades o atribuciones que cumple en forma deficiente, o que no cumple la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y cuyo reflejo afecta directa o indirectamente a la estabilidad de la sociedad y a la economía del país.

Sin embargo, no sólo la actividad del servidor público puede constreñirse al respecto del estudio y análisis de la problemática desde el punto de vista profesional, sino que se tiene la ventaja de trabajar en la Administración Pública y desenvolverse como ciudadano, como miembro activo de la sociedad, es una situación que le permite conocer, desde otro punto de vista, los problemas a los que se enfrenta cada persona en su diario vivir como son: el transporte, el servicio de limpia, la seguridad pública, los trámites en dependencias del sector público, los servicios de salud, entre otros, lo que le permite aportar soluciones concretas a la problematización del funcionamiento de la Administración Pública.

Esta visión bilateral facilita el análisis, estudio y evaluación de las alternativas de solución e identificar que o cual acción de gobierno, ya sea política o administrativa puede ser factible de cambiar, modernizar o

adecuar a la realidad actual en la que se favorezca la evolución social y económica de nuestro país.

En las adquisiciones gubernamentales debe imperar el interés del Estado, ya que los procedimientos licitatorios tienen como finalidad satisfacer un interés general establecido por mandato constitucional y las adquisiciones gubernamentales como una forma de gestión pública, han sido atendidas con deficiencia en el devenir histórico por parte de la Administración Pública y ésta gestión reclama en los momentos actuales ser revisada para lograr su eficiencia y eficacia en la acción gubernamental, evitar el tradicional conflicto de la corrupción, facilitar el rendimiento de cuentas y lograr, sin duda en favor de la sociedad y de la economía en su conjunto beneficios tangibles, ya que el gobierno federal se constituye en un gran comprador al destinar casi dos terceras partes de su presupuesto para este efecto, lo que estimula el empleo, la economía y la industria nacional. En respaldo de lo anterior Eugene Bardach señala que se deben:

- 6.- Modificar la estructura de pago para los usuarios
- 7.- Rediseñar los sistemas de licitación
- 15.- Modificar las condiciones de contratación
- 16.- Cambiar las prácticas de adquisición

Es posible que los mercados de capital o seguros estén trabajando ineficientemente. Los mecanismos de contratación y adquisición gubernamentales podrían no estar operando correctamente, estos procesos podrían ser demasiados rígidos, demasiado corruptos, demasiado caros o demasiado lentos

Las consideraciones simbólicas tienen que ver a menudo con el hecho de que el gobierno evita resolver los problemas sociales realmente difíciles o insolubles a favor de hacer algo que se puede ver fácilmente en un área en la que parece tener mas control (es decir, su propia forma de operar).¹

¹Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, México, CIDE - Editorial Miguel Angel Porrúa, 1998, p 89.

La causa de tal deficiencia en la acción gubernamental es resultado de un marco normativo incompleto, rígido e incongruente con la realidad operativa diaria de los servidores públicos encargados de las adquisiciones gubernamentales, debido a que en él no se reflejan con exactitud los procesos y procedimientos requeridos para lograr los mejores resultados, provocando con ello diferentes interpretaciones de la misma ley y de los diversos instrumentos jurídicos que la complementan, lo que ocasiona ineficiencia en las actividades, corrupción, magros resultados de gestión y dicha discrecionalidad de las áreas compradoras y de los órganos de control favorece la aplicación de sanciones a los servidores públicos responsables de la función.

Otro dilema de la Administración Pública lo constituye la rigidez del ejercicio del presupuesto público destinado a las adquisiciones gubernamentales, puesto que no se cuentan con políticas y lineamientos relativos al control interno y a la liberación oportuna de los recursos, situación que afecta en forma severa el proceso de planeación de las adquisiciones y origina un gasto excesivo en bienes de uso y consumo que muchas veces son innecesarios para el funcionamiento del aparato administrativo del Estado, afectando el desarrollo económico del país.

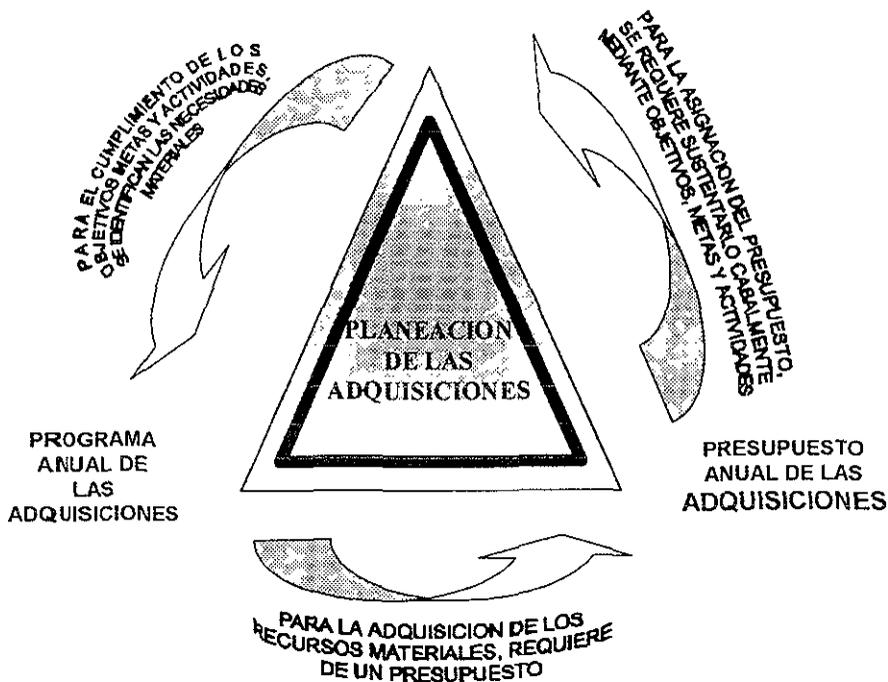
La administración pública es un componente importante en el esquema del Estado, funge como promotora y ejecutora del desarrollo integral del mismo, es decir; debe cubrir y satisfacer las necesidades sociales en el ámbito político, económico y socio - cultural, pero para lograrlo antes debe satisfacer las institucionales.

Como consecuencia, en la esfera de la administración pública se requiere la atención de diversas necesidades que sin su atención se convertirían en problemas agudos y complejos de resolver. Uno de estos grandes problemas, emergidos en el seno de las instituciones públicas, es el manejo irracional de los recursos materiales.

La problemática planteada puede utilizar para su resolución tres instrumentos administrativos fundamentales para lograr un proceso eficiente de las adquisiciones institucionales.

- 1.- El Programa Operativo Anual
- 2.- El Programa Anual de las Adquisiciones
- 3.- El Presupuesto Anual de Adquisiciones

La congruencia de estos tres factores se establece en la siguiente figura:



En la Administración Pública de nuestro país es evidente incongruencia entre el Programa Operativo Anual, el Programa Anual de Adquisiciones y el Presupuesto de Egresos, lo que resulta ser una situación de alto impacto negativo para su imagen y para los resultados que la sociedad exige. En tal virtud debemos tomar en cuenta lo que dice Ricardo Torres:

En consecuencia, referimos a la Administración Pública como órgano para el desarrollo, equivale a tratar al instrumento más importante que el Estado moviliza para influir sobre el proceso económico. El grado de intervención sobre la economía, está determinado por varios factores y condiciones dentro de las cuales se destacan los siguientes:

..4.- Los medios y recursos de que disponga para realizar los objetivos deseados, recursos naturales, financieros, humanos, físicos, tecnológicos, así como las instituciones de diferente naturaleza y el grado de evolución política del país ²

² Torres Gaytan, Ricardo y otros, *La Administración Pública como instrumento para el desarrollo económico y social*, en Revista de Administración Pública no. 88, México, INAP, 1995, pp 79 – 80

El marco normativo y el presupuesto ejercido en exceso y desorden, provocan de igual forma que los procesos de las adquisiciones gubernamentales se desvirtúen y no cumplan con los objetivos fundamentales de la Administración Pública, creando observaciones de la Contraloría Interna, aplicación de responsabilidades a los servidores públicos, un alto nivel de inseguridad laboral al servidor público encargado de la función, dispendio en el uso de los recursos materiales y corrupción en eventos de adquisiciones gubernamentales. Al respecto Luis F. Aguilar comenta:

La experiencia política de mi generación está marcada por la amplia intervención del Estado y por la desilusión de su desenlace: un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado. Fue también el mismo gobierno, en mucho bajo la presión de la sociedad y parte anticipándose a la iniciativa social, el que en los últimos años procedió a corregir y moderar su exceso de gasto, regulación y control político. Todos los estudios indican que el crecimiento desmedido del Estado termina en déficit fiscal y en déficit del consenso político. El sistema mexicano no fue la excepción.”³

En suma, la acumulación de trámites, requisitos, reglamentaciones, disposiciones presupuestales y jurídicas que regulan las relaciones de la ciudadanía con la Administración Pública y de la Administración Pública con los sectores sociales con los que realiza operaciones comerciales, es característica de un proceso centralizador, formalista, ineficaz, ineficiente y burocrático de hondas raíces políticas, culturales y de actitudes que no son recientes ni privativas de México, ni de ningún país en particular. Por lo anterior, se necesita un cambio sustantivo en la forma de tomar las decisiones y llevar a cabo las acciones para realizar las adquisiciones de la

³ Aguilar Villanueva, Luis *El Estudio de las Políticas Públicas* No 1, México, editorial Miguel Angel Porrúa, 1996, p 15

Administración Pública.

Se puede establecer que la situación descrita en el marco legal está encuadrada en los asuntos que la Administración Pública debe devolver como respuesta a las expectativas que el marco jurídico vigente le tiene contempladas y en el contexto la Constitución le impone el cumplimiento de actividades que no esta llevando a cabo con fidelidad, faltando con ello también a los requerimientos manifestados por ciertos sectores de la sociedad.

Lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, señala que:

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios 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 precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes".⁴

Considerando lo establecido constitucionalmente y de acuerdo a los parámetros de simplificación y transparencia que la sociedad reclama, debemos apuntar una cita de Mauricio Merino:

Es un hecho cada vez más evidente que el gobierno esta obligado a definir de manera cada vez más pública y transparente el uso que le da a los dineros públicos, y en estos casos debe ser por medio de procedimientos claramente justificados por su utilidad social.⁵

⁴ Martínez Morales, Rafael. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, colección Leyes Comentadas, México, Oxford University Press Harla, 1996, p 168

⁵ Merino, Mauricio, *De la lealtad individual a la responsabilidad pública*, en Revista de Administración Pública No.91, México, INAP, 1996, p 5

En materia de las adquisiciones gubernamentales, que es un tema poco abordado por los estudiosos de la Administración Pública y donde los servidores públicos tienen poco conocimiento, en virtud de la escasez de bibliografía en el mercado, se propone la hechura de una política pública, que puede y debe llevarse a la práctica, buscando integrarse al contexto modernizador que se sitúan en los paradigmas actuales.

Aportar ideas para mejorar la operación de las adquisiciones gubernamentales es el tema de este trabajo, en este documento se plantea la utilización de teorías y técnicas administrativas e informáticas para el desarrollo de una política pública, en donde éstas se conjuguen con los derechos y obligaciones del Estado y de los ciudadanos en busca de respuestas satisfactorias a la sociedad, aplicando innovaciones y perfeccionamiento en las formas de trabajo que provoquen ahorro en las adquisiciones con el uso adecuado de los recursos, menor inversión en bienes almacenados, adquisiciones oportunas y debidamente reguladas, transparencia en la operación, eliminación del uso constante del criterio y el uso de medios automatizados. En conclusión optimizar la actividad de las adquisiciones gubernamentales.

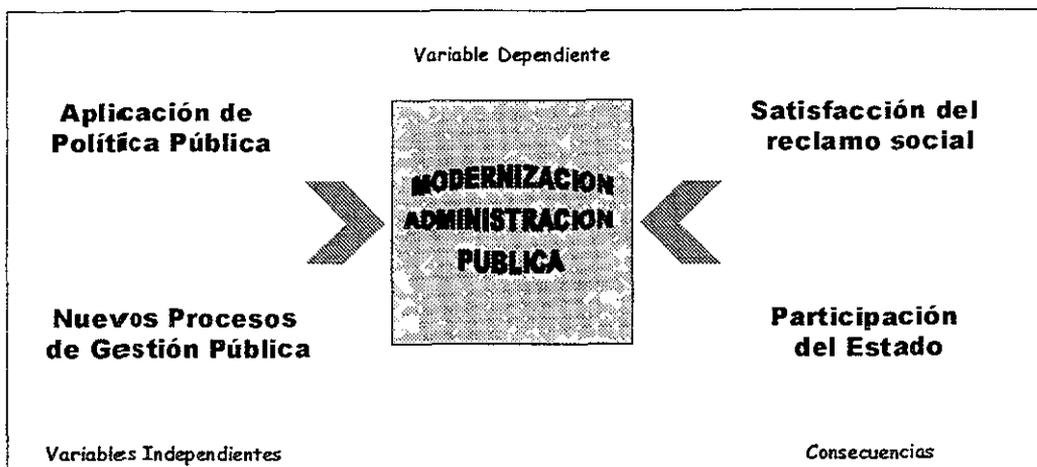
Por tal virtud, se debe investigar, organizar, dirigir acciones y programas para lograr la obtención de metas administrativas, objetivos de carácter económico, social y como una derivación efectuar el análisis y diseño de una política pública, de estructuras funcionales y jerárquicas de las partes administrativas de proyectos en estudio, que contribuya al ejercicio administrativo racional y que mediante su aplicación colabore a la

actualización de las adquisiciones gubernamentales de la Administración Pública de México en busca de los satisfactores y el beneficio social.

Gestión y Políticas Públicas en la Modernización de la Administración Pública de México: Adquisiciones Gubernamentales, es un trabajo que aborda y logra la confluencia de los aspectos de la gestión pública en situaciones políticas y administrativas utilizadas en las acciones públicas con la propuesta de aplicación de una política pública, que incluya: leyes, procesos y procedimientos administrativos, técnicas informáticas y proceso de evaluación del beneficio social para la modernización de la Administración Pública. El objetivo central de este trabajo es: analizar el proceso de las adquisiciones gubernamentales, revisar el marco normativo vigente y proponer una política pública para las adquisiciones gubernamentales, bajo la perspectiva de las nuevas tendencias de la Administración Pública de México en el entorno de nuevas tendencias de gestión pública y del Estado.

Dentro de la investigación se consideraron varias hipótesis, con diferentes conceptos e intenciones, sin embargo después de cernirlas y analizarlas, de conformidad con el objetivo seleccionado, se determinó elegir como hipótesis a desarrollar:

La aplicación de una política pública en materia de adquisiciones gubernamentales en México y bajo la óptica de los nuevos procesos de Gestión Pública, puede permitir y hace eminente la modernización de la Administración Pública que la sociedad reclama.



Dicha hipótesis está constituida por un proyecto factible de ser aplicado en la operación diaria de todas las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública, es la aplicación de un enfoque integrador generalizado y adaptable a circunstancias específicas o particulares de cada dependencia o entidad.

La modernización administrativa en México se debe entender, tal como lo concibe en el Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995 – 2000, desde tres vertientes esenciales que contemplan puntos de vista legales, administrativos y técnicos, que en suma conllevan al propósito de un cambio de mentalidad, de actitud, de sistemas y procedimientos para hacer más eficiente y eficaz a la Administración Pública en un contexto de acelerados cambios sociales y estatales para promover la estabilidad política y económica del país que se reflejará en un desarrollo social de mayor envergadura.

En las postrimerías del siglo XX, cuando se discute la intervención del Estado, se establece la condicionante de solo participar para mantener equilibradas las relaciones del mercado y las relaciones individuales, por tal motivo es necesario la adopción y aplicación de nuevas tecnologías y herramientas que justifiquen y hagan eficiente la participación de su brazo ejecutor, la Administración Pública, para dar forma a la vida estatal. En su nueva dinámica, la constancia en la mejoría del gobierno y de su actuar dentro del contexto social, cultural, político, económico y administrativo de su ámbito de competencia legal exige eficiencia y eficacia.

Es así, como el presente trabajo pretende revisar parte de la función administrativa del Estado y la relevancia que tiene para la función pública y proponer una política pública para las adquisiciones gubernamentales, siguiendo a Harold Laswell la política pública es: "un proceso sistemático de conocimiento útil y relevante para la solución de los problemas sociales."⁶

Del mismo modo Ricardo Uvalle menciona:

Sociedad y mercado son para el Estado visionario punto de referencia que acredita su responsabilidad para cuidar el interés público.

La vida contemporánea se caracteriza porque la actividad del Estado en la sociedad rebasa los enfoques gubernamentalistas, para adoptar Políticas Públicas que tienen la ventaja de conjugar el esfuerzo ciudadano con los recursos del Estado "

La nueva Administración Pública requiere invariablemente de modernizar el aparato administrativo del Estado, entidades y dependencias, del uso de novedosas herramientas y son precisamente las políticas públicas las que

⁶ Laswell, Harold. *Public Policy*, Estados Unidos ed University Press, 1951, p 44

⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. *El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea*, en Revista del APEM no. 37, México, IAPEM, 1998, p 6

llegaran a subsanar en gran medida los problemas a que se enfrentan los poderes públicos. Sin embargo estas herramienta no constituyen la panacea para la solución de todos los problemas, puesto que solo resuelven problemas coyunturales y contingenciales, mismos aspectos que la planeación no puede resolver, aun cuando esta última no debe dejarse de lado y debe ser parte del cotidiano quehacer público y a la que se deben adicionar propuestas de factible aplicación y cambios de actitud tendientes a la optimización del uso de los recursos.

La política pública de las adquisiciones gubernamentales requiere una nueva forma de mentalidad y de cultura administrativa, así como de gestión pública, aunque dicha investigación no aborda de manera sustantiva este último concepto, por ende, el policy - making pretende en el fondo tener conocimiento de la forma en que se realizan las adquisiciones públicas, la optimización de los recursos y proponer vías de control automatizado en dicha materia, actualizar la función, tal y como lo propone León Cortiñas:

Genéricamente conceptuada una función consiste en la manifestación de la voluntad estatal, la cual, mediante la emisión de actos jurídicos o la actualización de las operaciones materiales, se encamina a cumplir los fines que son concebidos como supremos. En este sentido, la organización de la Administración Pública se delinea por medio de la jerarquía o de la tutela, en configuraciones orgánicas a las cuales corresponde el ejercicio de una de las diversas funciones del poder publico, ya se trate del constituyente, el legislativo, el judicial o el ejecutivo Dentro de este conjunto, el poder ejecutivo es el sistema orgánico al que incumbe el ejercicio de la función administrativa".⁸

La Administración Pública, luego entonces, es un instrumento del Estado para lograr el desarrollo político, económico y social del país y para hacerlo

⁸ Cortiñas – Pelaez, León, "Estudio preliminar" al libro de Guerrero, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana 1986 pp XL – XLII.

interviene por conducto de las políticas públicas de diferentes formas en la economía nacional, sobre todo al convertirse en *dínamo del comercio interior*, ya que sus adquisiciones representan un alto volumen del presupuesto de egresos y una enorme fuente de desarrollo para la industria y el comercio nacional.

Con la heterogeneidad de la sociedad la solución de los problemas que el Estado debe resolver se hacen más complejos, puesto que en primera instancia se deben resolver los problemas del aparato administrativo y consecuentemente los beneficios llegan a la sociedad, en ese sentido las adquisiciones públicas deben ser realizadas y analizadas desde un punto de vista en donde la modernización administrativa sea el enfoque principal para proponer una política pública que de solución a las necesidades sociales.

Por tanto, la Administración Pública requiere de recursos para poder trabajar en favor del cumplimiento de los objetivos del Estado y de la satisfacción de las necesidades planteadas por la población. Los recursos que se utilizan para este cometido son humanos, financieros y materiales. De los recursos enumerados con anterioridad, los materiales se conforman por los bienes de uso y consumo, los servicios generales y administrativos y los arrendamientos imprescindibles para el funcionamiento adecuado de la Administración Pública, todos ellos se logran a través de procesos de adquisiciones gubernamentales, por lo que es necesario la aplicación de diversos procedimientos, tanto legales como operativos, que coadyuven a la obtención de estos bienes y servicios. En realidad el problema de las adquisiciones gubernamentales es un tema poco revisado, por lo que se hace necesario explorar su historia, su marco

jurídico, su contexto administrativo, su operación y su modernización para diseñar una política pública que responda a las nuevas necesidades del Estado y de la sociedad. Al respecto Omar Guerrero sostiene:

La implementación de políticas públicas, por consiguiente, significa no solo la búsqueda de respuestas para la solución de problemas, sino la elaboración de preguntas, pues reformulando los problemas se pueden cambiar las soluciones.”⁹

En este sentido conviene cuestionarse: ¿Se han modernizado los procesos de las adquisiciones gubernamentales? ¿Ha sido actualizado el marco jurídico conforme a la realidad operativa? ¿Aparte de las sanciones administrativas las autoridades han propuesto soluciones de vanguardia para la realización de las adquisiciones? ¿Los grupos sociales inherentes a las adquisiciones gubernamentales han sido satisfechos en sus demandas?

En razón de lo anterior para desarrollar este trabajo se diseñó un esquema consistente en introducción, cuatro capítulos y conclusiones, mediante los cuales se pretende analizar la hipótesis y lograr el objetivo general, la propuesta de medidas para la modificación del marco legal y de los procesos administrativos e informáticos de las adquisiciones gubernamentales.

En el primer capítulo se revisa la participación del Estado en las relaciones sociales, entendiendo su modernización para la solución de problemas en un contexto de incertidumbre, por tal es necesario

⁹ Guerrero, Omar. *Continuidad y terminación de políticas en Administración Pública*, en Revista de Administración Pública 89, México, INAP. México, 1995, p 43.

reflexionar sobre la modernización gubernamental y administrativa para entenderlo, así como analizar sus nuevas formas de gestión y las políticas públicas como herramientas que coadyuvan al desarrollo de la vida estatal y de la *Administración Pública*.

En el capítulo segundo se retoman a las políticas públicas como una herramienta importante e innovadora en la acción que la Administración Pública que debe utilizar para la solución de problemas concretos que se presenten, por tal se considera necesaria una reflexión teórica sobre la gestión y las políticas públicas para facilitar el entendimiento de ellas. Por otro lado se revisa la aplicación de políticas públicas en México, para obtener los elementos teóricos que las conforman y determinar sus posibilidades de éxito al aplicarse a las adquisiciones gubernamentales.

La tercera parte del trabajo hace una delimitación entre gestión pública y políticas públicas. Lo primero nos permite entender las nuevas acciones de gobierno y de la Administración Pública para la solución de los problemas sociales, lo segundo nos indica las acciones precisas para su posible solución. Así mismo, se empieza a concretar la relación de las políticas públicas con las adquisiciones gubernamentales y el efecto de estas en la Administración Pública y específicamente su reflejo en el Presupuesto Federal y en la solución de la problemática planteada por los diferentes públicos que en esta actividad confluyen.

La propuesta de política pública para modernizar el curso de acción de las adquisiciones gubernamentales, se presenta en el último capítulo, realizando un estudio del contexto histórico y jurídico en que se encuadra. Se analizan

las situaciones administrativas que influyen en una lenta y deficiente gestión de las adquisiciones gubernamentales y se propone la aplicación de una política pública consistente en la simplificación administrativa y la modernización de los procedimientos a través de su automatización, analizando todas las etapas y modalidades de un proceso de adquisiciones gubernamentales, sugiriendo modificaciones a su marco legal y considerando que existe una etapa importante de la política pública, indispensable para el futuro de la misma, la negociación con los participantes o afectados como: Cámaras de proveedores y contratistas, instituciones gubernamentales y hasta con partidos políticos para facilitar su legislación correspondiente ya que sin ella no podrá lograrse su aplicación y con ello el beneficio que la sociedad exige. Finalmente se realiza una evaluación prospectiva para analizar los alcances y limitaciones de la propuesta.

En las conclusiones se revisará la comprobación de la hipótesis planteada y las apreciaciones del diseño y aplicación de la política pública propuesta en materia de adquisiciones gubernamentales.

Así y tomando como respaldo que las políticas públicas pretenden resolver problemas de carácter coyuntural y contingencial sin desplazar a la planeación que dicta los lineamientos a seguir en un desarrollo integral, se realizó esta investigación para lograr la hechura de una política pública relativa a la modernización de los procesos y procedimientos de las adquisiciones gubernamentales, que tenga por objeto resolver la problemática planteada por los diversos públicos relacionados con las adquisiciones gubernamentales.

En consecuencia, este trabajo es el diseño de una política pública que cuidando el correcto ejercicio de los recursos federales, la eliminación de tanta rigidez en el marco jurídico y con la utilización de sistemas informáticos, pueda allegarse de herramientas para facilitar las acciones políticas y administrativas que la Administración Pública debe aplicar para la solución de los problemas que enfrenta con relación a las adquisiciones gubernamentales y lograr una *Administración Pública diferente, tal y como lo establece Luis F. Aguilar al mencionar:*

Los años de crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender que exigir de nuevo el olvidado e irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública.”¹⁰

Finalmente se incluyen mis conclusiones y las fuentes de información en que se fundamenta este trabajo de investigación. En la vertiente del desarrollo integral del país contemplo que con la modernización de la gestión pública y con una política pública bien diseñada, se promuevan medidas de *simplificación administrativa*, la flexibilización del marco normativo y por consecuencia la reducción de costos de operación, el incremento de la oportunidad en la compra y la transparencia de las adquisiciones gubernamentales con el consecuente reflejo de los resultados en la problemática que la sociedad reclama sea resuelta en su beneficio.

¹⁰ Aguilar Villanueva Luis, *El Estudio de las Políticas Públicas ..* pp 17



ESTADO Y
ADMINISTRACION
PUBLICA

CAPITULO I ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA

En este capítulo se revisará la participación del Estado en las relaciones sociales entendiendo que su transformación será inevitable y la posibilidad de que siga siendo socialmente importante radica en su modernización, en la solución a problemas ubicados en un contexto de incertidumbre, por consecuencia la modernización gubernamental y la modernización administrativa son necesarias para entender la vigencia del Estado en el animo de la sociedad, para así entender sus nuevas formas de gestión y situar las políticas públicas como herramientas indispensables para coadyuvar al desarrollo de la vida estatal y de la Administración Pública.

1.1 El Estado en la actualidad

Uno de los problemas del Estado en la actualidad es la determinación de amplitud de su concepto y los alcances que este tiene en la relación ambigua que surge entre la sociedad y el Estado. En la historia, el Estado ha basado su crecimiento en la adopción o intervención en actividades reservadas en su mayoría a individuos u organizaciones comerciales particulares, sin embargo al utilizar sus recursos, grandes por naturaleza, ha facilitado su invasión de los sectores mencionados en un afán intervencionista y de protección, creando con ello un amplio tramo de autoridad que entorpece la solución de la problemática social.

Sin embargo, al paso del tiempo, la sociedad se ha vuelto más heterogénea, compleja, informada, y reclama la solución de su problemática, en consecuencia es necesario que el Estado entable y establezca en forma permanente una relación más efectiva que refleje con mayor claridad y con una comunicación más adecuada sus relaciones con la sociedad y que permita dar solución con eficiencia y eficacia a la problematización presentada, surgida por el propio devenir histórico de la sociedad y por la falta de acuciosidad del Estado para solventar las demandas de la ciudadanía.

El concepto de Estado lo podemos encontrar de alguna manera en el siguiente texto:

El género más próximo al Estado es, pues la organización. La estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión de la acción. La diferencia específica, con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana. En virtud de la soberanía y la referencia al territorio del poder estatal todos los elementos de la organización reciben su carácter específico. *El Estado es soberano únicamente porque puede dotar su ordenación de una validez peculiar frente a todas las demás ordenaciones sociales, es decir, porque puede actuar sobre los hombres que con sus actos le dan realidad de muy distinta manera a como lo hacen las otras organizaciones.*¹¹

En todas las sociedades humanas, la convivencia pacífica es posible gracias a la existencia de un poder político que se instituye sobre los intereses y voluntades particulares. Es el Estado una organización que acapara este poder en las civilizaciones desarrolladas y ha venido a conseguir el bien

¹¹ Heller, Herman. *Teoría del Estado* México, FCE, 1990, p. 225.

común mediante distintas formas de gobierno a lo largo de la historia, no obstante:

El aparato estatal que se ha desarrollado hasta nuestros días, no ha sido mas que la cristalización institucional de sucesivos maridajes consumados entre el Estado y ciertos sectores sociales ¹



El Estado es pues la organización política de un país en el que confluyen factores que están en franca desaparición y que son necesarios que reconstruyamos, implantemos en la actuación de la Administración Pública y fomentemos y un proyecto por construir de acuerdo con las características actuales.

El Estado también es la estructura del poder que se asienta sobre un determinado territorio y población. Poder, territorio, leyes y sociedad son, por consiguiente, los elementos que conforman el concepto de Estado

¹² Kliksberg, Bernardo. *El Rediseño del Estado, una perspectiva internacional*. México, INAP – FCE, 1994, p 52

desde el punto de vista de los estudiosos del Derecho, de tal manera que éste se identifica indistintamente con cada uno de aquellos.

El poder es la fuerza legítima que sustenta a la soberanía, puede definirse como la capacidad que tiene la organización del Estado, el aparato institucional, para imponer a la sociedad el cumplimiento de las leyes y la aceptación de las decisiones en todo sentido de su propio gobierno u órgano estatal.

La teoría jurídica moderna identifica al poder con la soberanía o capacidad jurídica del Estado para mantener la capacidad de gobernarse. Al territorio, lo define como el espacio físico donde se ejerce el poder y que se encuentra claramente delimitado por líneas fronterizas y por las doscientas millas de su mar territorial, casuística adoptada por todos los Estados – Nación para marcar también los límites de su soberanía. Sin embargo, la soberanía en su percepción clásica está cambiando en virtud de que los límites están determinados por los usos, costumbres, cultura, sociedad, tecnología y el propio mercado nacional.

Desde el punto de vista de la doctrina jurídica:

La Ley es un acto de imperio de Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entrañan normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean³

y el respeto a este precepto, o sea el respeto a las leyes establece el Estado de Derecho.

La sociedad sobre la que actúa el Estado es una comunidad humana que posee elementos culturales, vínculos económicos, tradiciones e historia comunes, lo que configura un espíritu solidario que, generalmente, es anterior a la formación de la organización política. En todos los casos enmarcados en la vigencia y respeto de las leyes, dando así la configuración en conjunto con la voluntad ciudadana al Estado de Derecho.

El supremo poder, por tanto y según algunos autores relacionados con el derecho, se compone de tres elementos organizativos básicos: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, tal y como prevalece en nuestro país, mismos que se fundamentan en la sociedad, las leyes y se rodean de soberanía.

En nuestro país se adopta para el gobierno federal el sistema clásico de la división de poderes; actualmente en la teoría jurídica se habla más de tripartición de funciones que de esa división de poderes, de igual manera esa nomenclatura se ha modificado en algunos casos a Poder Legislativo, Administración Pública y Poder Jurisdiccional.

El Poder Ejecutivo es una de las grandes decisiones de la sociedad, puesto que ella a través del voto universal y secreto elige al titular, se deposita en un solo individuo quien auxiliado por las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal da concreción a las decisiones de gobierno

¹³ Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano* México, Editorial Porrúa, 1982, p 111

mediante decisiones y acciones enmarcadas por el derecho en beneficio de la sociedad y para proporcionarle a la misma comunidad, él cause hacia el desarrollo integral que reclama, esto es la búsqueda contante del desarrollo político, económico y social del país.

El Poder Legislativo está compuesto por dos cámaras, la de Senadores, integrada con representantes de las entidades federativas y la de Diputados, compuesta por representantes de la ciudadanía, a ambas cámaras corresponde el trabajo de hacer las leyes. Las normas consuetudinarias, los códigos, las leyes y modernamente las constituciones políticas, instrumentos que definen los derechos y deberes de los ciudadanos y las funciones y límites del Estado, es decir conforman el marco jurídico de las acciones del gobierno.

En los Estados liberales y democráticos, las leyes son elaboradas o aprobadas por los cuerpos legislativos, cuyos miembros, elegidos por la ciudadanía, representan la soberanía nacional. La ley se sitúa por encima de todos los individuos y grupos. Tal es el significado de la expresión imperio de la ley o Estado de Derecho, obviamente estos son los instrumentos para la defensa de las garantías individuales.

La correcta aplicación del marco normativo establecido y en su caso la emisión de decisiones relacionadas con la justicia corresponde al poder Judicial, representado por la Suprema Corte de Justicia y por diversos tribunales cuyo objetivo principal es hacer valer el Estado de Derecho.

Los elementos organizativos básicos que se mencionan no existen si antes el Estado no es sujeto de un proceso de legitimación y lo que legitima al poder del Estado es el derecho, orden jurídico que regula el funcionamiento de las instituciones, la sociedad y el cumplimiento de las leyes por las que debe regirse la colectividad y la voluntad de la sociedad.

Al mismo tiempo que lo legitima, el derecho limita la acción del Estado, pues los valores que forman el cuerpo jurídico emanan, de forma directa o indirecta, del conjunto de la sociedad por sí misma o a través de sus representantes en el poder.

Conviene aquí recordar que varios procesos de magnitud histórica ocurren y concurren en la formación del Estado moderno. Además del proceso de monopolización de la coacción en un territorio, tiene lugar el proceso de juridificación (ciudadanización) de la autoridad y el proceso de nacionalización. La confluencia de estos procesos no es ni sincrónica ni pacífica y va a dejar marcas de su tensión en la configuración del Estado. En efecto el Estado moderno se establece y articula sobre la comunidad social preexistente que posee una identidad y sentido de pertenencia colectiva: la nación. Pero, las normas y redes de organización del Estado que van a determinar universalmente lo prohibido y lo permitido, lo opcional y lo obligado, se inspiran y justifican con referencia a libertades y derechos individuales, donde el elemento común es la calidad humana, el ser "hombre", más que la comunidad – historia social. En la dimensión estricta de la política lo nacional se regula de acuerdo a lo humano y a lo público. El Estado está nacionalmente substanciado, pero estructurado humanísticamente en sentido liberal o social, pública y privada, y posteriormente, a resultas de los movimientos democráticos y socialistas se complementa con los derechos sociales de los individuos. El colectivo nacional recibe la forma y validez jurídico – política del individuo libre ciudadano productor y consumidor.¹⁴

En el contexto de la globalización de las economías, situación de preeminencia actual, la concepción del Estado - Nación enarbolada por

¹⁴ Aguilar Villanueva, Luis *El Estudio de las Políticas Públicas...* pp 27 – 28.

todos aquellos estudiosos de las ciencias políticas que se oponían a la monarquía se está debilitando en virtud de que las economías de las naciones están sujetas al oleaje del libre mercado, situación que forma parte del Estado Neoliberal.

El Estado mexicano después de su Revolución, 1910 –1921, se convirtió en un Estado proteccionista, intervencionista y paternalista, política que mantuvo hasta principios de la década de los ochenta, es decir que su actuar incluyó todos los campos: políticos, económicos y sociales, marcando la pauta y los lineamientos jurídicos y administrativos a seguir por toda la sociedad.

El Estado Interventor mexicano, como en todos los países, se hizo obeso e ineficiente en sus funciones, causando con ello problemas en las nuevas relaciones y en la dinámica social, dando pie a la utilización y justificación del modelo neoliberal del capitalismo impuesto por los países desarrollados, principalmente por Estados Unidos e Inglaterra, que vieron en este sistema la vía de solución más adecuada para resolver las crisis económicas que abatían a los países en vías de desarrollo.

En esa transición del Estado interventor al Estado neoliberal, es decir que se desocupa de muchas de las acciones propias de su actividad como: seguridad social, vivienda y empleo entre otros, se crea incertidumbre en la vida social y la necesidad de detenernos para hacer una revisión del concepto de Estado y su accionar actual para determinar su importancia en la vida social de las naciones.

El Estado del mundo occidental de nuestros días, igual que el del pasado, es la consecuencia inevitable de las diferencias económicas y tiene como finalidad suprema la defensa de las propiedades privadas, mediante ejércitos y cárceles a través de un ordenamiento jurídico que otorgue un grado mas o menos importante de libertad, compatible con la estabilidad del sistema.¹⁵

Nuestro país, en el sexenio de Miguel de la Madrid, después de dejar la modalidad del Estado Proteccionista, hizo una transición promoviendo políticas económicas encaminadas a estimular las relaciones de mercado con su clara repercusión en el ámbito político, social y económico de México, mismo que marca la pauta para que hiciera su aparición la economía de mercado, dando cause así al inicio de la adopción del Estado neoliberal mexicano.

El Estado neoliberal, es entendido como un paradigma actual, seguido y procurado por muchos países y ya tiene presencia en el sistema político mexicano. Esta situación hace que se presente una contradicción entre la menor participación del Estado en la resolución de los problemas sociales y el reclamo permanente de la sociedad para la solución de los mismos, situación que hace complejo e inefectivo el funcionamiento de la Administración Pública al no concretar con profundidad su objetivo principal, lograr desarrollo político, económico y social de México, así conviene destacar con Ricardo Uvalle que:

Los Estados son organizaciones que fincan en los gobiernos la tarea de alentar el progreso y la calidad de vida de la sociedad. Los gobiernos son un conjunto de sistemas de dirección, estímulo y desarrollo que tienen como objetivo traducir en realidad los

¹⁵ Cueva, Mario de la. *La idea del Estado* México, FCE, 1994, p 400

compromisos axiológicos del Estado. Su capacidad de realización es la clave para ubicar su consistencia o insuficiencia.¹⁶

A mayor abundamiento en torno con el citado autor, el Estado en la época contemporánea:

... es una objetividad irrenunciable en cuanto es una creación de estructuras de poder. Es una objetividad que se expresa en un modo continuo para reclamar y asegurar sus fundamentos, bases y procesos de poder. Es un poder que hay que incrementar para que no decaiga el vigor estatal.¹⁷

Por tal motivo su fuerza trasciende a todos los niveles de lo público y lo privado creando así las condiciones que a escala social, política y económica va generando en su transformación constante. El Estado es una institución que tiene como objetivo que la sociedad pueda conservarse y desarrollarse no por el conflicto político y social que le es inherente, sino a pesar del mismo, por eso las sociedades tan complejas de la actualidad demandan el acceso a mejores condiciones de realización y de fructífera convivencia, aspecto que por su misma naturaleza tiende a proporcionar el Estado y no en el sentido estricto de un paternalismo concreto sino de un Estado rector de la vida política, social y económica que conjuga su actividad en diversos sentidos como nación y como ente económico pues busca tener y participar en un equilibrio económico mundial y como artífice defensor de lo nuestro, de nuestra soberanía y de nuestra estabilidad.

¹⁶Uvalle Berrones, Ricardo. *El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea*, en Revista IAPEM no. 37, México, IAPEM, 1998, p 7.

¹⁷Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México, IAPEM, 1996 p 37

1.2 La modernización del Estado

La poderosa fuerza del mundo occidental fundamentada en la economía y en las relaciones de mercado ha originado, en gran parte, el inevitable proceso de transformación mundial, influyendo decididamente en el Estado mexicano, ubicado en este contexto quizá involuntariamente y que debe proceder en busca de un objetivo compuesto por dos elementos sustanciales: dar respuesta a la problemática de la sociedad que representa de manera directa, aún cuando las características de heterogeneidad de ésta hacen más compleja su atención y solución y en segundo término responder a los cambios internacionales, económicos y políticos que reconfiguran el orden mundial, entre los que destacan los cambios democráticos registrados en el país, valga citar a Roberto Avalos cuando sostiene que:

La explosión del regionalismo y la globalización de la economía, han motivado en los países desarrollados y en la mayoría de los países en vías de desarrollo un profundo proceso de reforma del Estado y como consecuencia la modernización de las Administraciones Públicas.¹⁸

En este contexto obligado, la crisis de los ochenta consistente en una recesión económica provocada por la inestabilidad monetaria y financiera internacional y por un Estado burocratizado, paternalista e interventor conlleva al proceso de recomposición de las viejas tradiciones de gobernar y de administrar la nación, reestructurando todo el aparato estatal bajo la lógica de reducción de sus funciones, venta de paraestatales, despidos masivos, medidas de ajuste económico - social, entre otras, medidas

¹⁸ Avalos Aguilar, Roberto. *La crisis de la Administración Pública y su relación con la caída de los paradigmas: en busca de un nuevo paradigma*, en *Revista de Administración Pública* no 86. México, INAP, 1994, p 38.

ubicadas dentro de las políticas neoliberales emprendidas por el gobierno federal, cuya intención no era resolver la crisis sino aminorar sus efectos y evitar estragos mayúsculos.

Así como respuesta el proceso de transformación y cambios vertiginosos de las relaciones internacionales a finales de los noventa, registra su origen en los grandes avances del conocimiento científico, tecnológico y que finalmente repercutió en nuevas mentalidades con respecto a lo económico, político y lo más importante en la vida cultural, al permitir el inicio del proceso de modernización administrativa.

La urgente demanda histórica de conocimiento administrativo se presenta actualmente con gran intensidad y envergadura. Las grandes fuerzas políticas y sociales, así como la opinión pública, ejercen cotidianamente una fuerte presión histórica - social concreta para alcanzar mayor capacidad administrativa y resultados por parte de la organización. Esta situación obedece a razones bastantes objetivas. La realidad muestra una crisis profundamente instalada en los sistemas económicos y administrativos nacionales.¹⁹

Como consecuencia de la crisis económica de los ochenta y la problematización de identidad estatal, presentada en la misma época y reflejada aun en la actualidad cuya característica esencial es criticar al modelo anterior por no obtener respuesta de manera eficiente a las demandas sociales surgen, las preguntas siguientes: ¿Hacia a donde se dirigen los Estados?, ¿Las prácticas de gobernar y de administrar son las adecuadas?, ¿Se puede recomponer la práctica de los poderes públicos de

¹⁹ Avalos Aguilar, Roberto. *La crisis de la Administración Pública y su relación con la caída de los paradigmas: en busca de un nuevo paradigma....* pp 38 - 39

cada país?, ¿Cuál es su repercusión en la modernización de los Estados?, Al conseguir sus respuestas se tendrá la directriz para entender el desarrollo de la vida estatal.

La tendencia de los Estados, actualmente es incorporarse a una economía de mercado global y/o regional donde los más desarrollados envolverán a los más débiles por su poderío económico, donde el rol estatal con respecto a las relaciones sociales se ha desvirtuado, provocando la necesidad de revisarlo como ente garante y promotor del desarrollo. Por tanto, el papel del Estado en las relaciones sociales debe ser retomado para visualizar el camino de ellos en un contexto de incertidumbre económica.

El desarrollo nacional donde el Estado participa de forma efectiva y agresiva, requiere de prácticas de gobierno y de administración pública coherentes a la nueva realidad manifestadas por una sociedad cada vez más informada y preparada, puesto que las herramientas tradicionalmente utilizadas no cumplen con las expectativas socio - estatales.

Como resultado de la nueva tendencia del gobierno y de la administración pública, la práctica de los poderes públicos de cada nación debe buscar su real equilibrio en la aplicación de las acciones gubernamentales porque repercute directamente en la modernización del Estado y en la adecuada atención de la sociedad, abundando en este sentido Bernardo Kliksberg señala:

Las crisis económicas y todo lo que representan no es nuevo. Tantos son los problemas que ello conlleva, difíciles de entender y abordar por

parte de la administración, sin embargo, lo importante es dar solución concreta y no sólo describirlos.²⁰

Dentro de este panorama internacional México no es la excepción requiere de nuevas formas, modelos, métodos, categorías de análisis, enfoques, criterios, corrientes, que den solución a los crecientes problemas, en pocas palabras nuevas formas de gestión pública para la operación eficiente y eficaz de la administración pública a través de políticas públicas diseñadas y aplicadas adecuadamente.

Estas exigencias las debe enfrentar el aparato público, a pesar de las contradicciones implícitas en las políticas actuales del país al concebir una reducción del aparato estatal y por otro lado ser participe del desarrollo nacional, todas las exigencias han sido llevadas al renglón de las complejidades del nuevo orden estatal.

La modernización del Estado se hace inminente por las grandes exigencias presentes que el mercado reclama o que producen las nuevas relaciones entre sociedad y Estado por conducto de la dinámica social, resultado de los avances tecnológicos, de comunicación, educativos, económicos y políticos entre otros. Cabe señalar que algunos autores definen la modernización del Estado como reforma, rediseño o reestructuración, pero en virtud de su concepción y conformación sólo se puede traducir y entender de dos maneras: como modernización administrativa y como modernización gubernamental, es decir una transformación en el qué y en el cómo hacer las cosas.

²⁰ Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado*. México, FCE, 1° edición, 1994, p 54

Cabe mencionar que si bien es cierto los Estados contemporáneos buscan sobresalir económicamente ante los demás, esto sólo se logra si internamente se cuenta con una estructura política y social sólida que permita generar un equilibrio de poder entre fuerzas opositoras y entre una sociedad cada vez más demandante, razón por la que el cambio es necesario.

Las tendencias sociales del Estado en primera instancia consisten en que la sociedad misma con sus individuos y grupos consigan superar su propio individualismo. El predominio de éste sin regulación estatal, inserta a la sociedad en etapas conflictivas e irresolubles, mismas que deben ser evitadas en lo posible, es por ello que el Estado se erige en necesidad porque los individuos son tan solo una suma de fuerzas finitas y su destino requiere del apoyo de otras fuerzas para hacerlo realidad tangible. En este sentido, el Estado destaca porque es el centro que integra en una comunidad autónoma lo individual, lo plural y su fin se relaciona con la condición de vida de los individuos en lo público y en lo privado.

1.2.1 Modernización gubernamental

El gran debate alrededor de la vida del Estado se fundamenta en temas como la reforma, la reestructuración o el rediseño del mismo, que en esencia representan sólo una cuestión, su modernización. Al buscar dar respuestas a la compleja actividad cotidiana de la sociedad, que reclama sean atendidas sus peticiones, provoca incertidumbre en la vida social y se vuelve un factor de ingobernabilidad en un corto o largo plazo, según la magnitud de los problemas cuando no se les da solución.

Para enfrentar los reclamos de las nuevas relaciones sociales, políticas y de mercado, la modernización del Estado es inminente a través de sus dos brazos ejecutores el gobierno y la administración pública. El primero se entiende como el contexto donde se hace la política, resultado de las interacciones de los diferentes actores y grupos de presión que fundamentan una arena política en busca del poder; la Administración Pública es la acción de las políticas o la aplicación adecuada de las diferentes herramientas administrativas que sustentan y acrecientan el poder político.

La sociedad tan compleja y heterogénea, obligaba al debate y atención para satisfacer las demandas de la comunidad en su conjunto y dar respuesta de forma general a los asuntos que competían a la administración pública. La tendencia hoy en día es cumplir con las peticiones de los públicos que conforma él todo de la vida social, es decir, la atención a la problemática planteada en la agenda pública se resuelve de manera particular. En consecuencia, requiere de cambios profundos y estructurales en la práctica

de gobernar con la finalidad de alcanzar la tan mencionada modernización y dar vitalidad al Estado y al aparato gubernamental, es decir; la creación de políticas públicas que atiendan las deficiencias del accionar de la administración pública y de sus repercusiones en la sociedad.

La idea de rehacer el gobierno parece muy aventurada y audaz en ojos de muchos analistas e investigadores que lo ven como algo fijo. Pero en la realidad los gobiernos están en constantes cambios y en algunos bagajes históricos las transformaciones fueron abruptas y revolucionarias, al romper con viejas prácticas de gobernar.

"En épocas pasadas, los gobiernos eran decididos inversionistas de la economía privada, y constantemente iniciaban nuevas empresas mediante prestamos, subvenciones e inversiones participativas"²¹ Cita que permite afirmar que todas las prácticas de gobierno atendieron en su momento la vida estatal y social, en la actualidad el camino es diferente por lo que se requiere nuevas formas de acción, donde la estructura y funciones del Estado sean eficaces, transparentes, eficientes y limitadas. En este derrotero David Osborne establece:

Quienes están hoy rehaciendo al gobierno se proponían resolver un problema, cubrir un déficit o eludir la burocracia. Pero también ellos se han topado con un nuevo mundo. Casi sin saberlo, han comenzado a inventar una manera radicalmente distinta de hacer negocios en el sector público.²²

²¹Eisinger, Peter K. *The rise of the entrepreneurial* Estados Unidos, University of Wisconsin Press, 1988, pp 331 - 332.

²² Osborne, David y Gaebler, Ted *Un nuevo modelo de gobierno*, México, ed. Gemika, 1994, p 15.

La realidad de los Estados y del mundo actual consiste en reclamar nuevas formas de gobernar, además se cree que su aparato de gobierno, es la única institución legítima de ostentar el poder político.

Creemos profundamente en el gobierno. No lo contemplamos como un mal necesario. Todas las sociedades civilizadas poseen algún tipo de gobierno. El gobierno es el mecanismo que utilizamos para tomar decisiones comunes: donde construir una carretera, que hacer con las personas sin hogar, que clase de educación se desea para nuestros niños. Constituye el medio por el que prestamos servicios que benefician a la población: defensa nacional, protección civil, protección ambiental.

Creemos que la sociedad civilizada no puede funcionar eficientemente si no se tiene un gobierno eficiente, una característica muy rara en la actualidad. Creemos que los gobiernos de la era industrial, con sus enormes burocracias centralizadas y sus servicios estandarizados, no se encuentran a la altura de los retos que les presentan unas sociedades de la era de la información en rápido cambio y unas economías basadas en la ciencia.²³

La tarea de rehacer el gobierno en palabras de David Osborne y Ted Gaebler se ubica en el sentido de renovar, modernizar y no de criticar su práctica. Las nuevas tendencias del gobierno deben ser asimiladas por los que hacen política y políticas, inmersos en una arena política donde convergen todos los actores, en busca de la eficiencia del gobierno desde cualquier posición ideológica.

La afirmación de que los gobiernos constituyen la forma primaria y decisiva de gobernación choca asimismo con las opiniones que minimizan la importancia de los gobiernos cuando se compara con la impotencia de la mano oculta de los mercados y otros mecanismos similares de la decisión pública, o con la sociedad civilizada que en ocasiones, es considerada determinante en las actividades gubernamentales.

²³ Ibid., pp 16 - 22

Es una ironía histórica que tantos teóricos del mercado libre parezcan compartir la creencia marxista de que hay que marchitar al Estado, olvidando que una mano oculta necesita sustento de un cuerpo y una cabeza. Esta de moda la idea de que los negocios son más efectivos, eficientes y fiables que los gobiernos, por lo que, las funciones de gobernación tendrían que ser transferidas hasta donde fuera posible a los mercados, dejando que el gobierno se ocupara de sus asuntos como si se tratara de cuestiones de negocios.²⁴

Después de la gran depresión económica de 1929 los gobiernos, en congruencia con lo citado, acentuaron su participación y capacidad de invertir, así como la imposición de los destinos de las economías nacionales, por tal se justificaba la gran penetración estatal en la vida cotidiana.

El modelo burocrático se desarrolló en condiciones muy diferentes de las que experimentamos hoy. Se desarrolló en una sociedad que vivía a paso más lento, cuando el cambio se producía a ritmo pausado. Evolucionó en una época de jerarquías, cuando sólo quienes se encontraban en la cima de la pirámide tenían la información suficiente para tomar decisiones fundamentales. Creció en una sociedad de personas que trabajaban con sus manos, no con sus cabezas.²⁵

En la actualidad se vive una época de cambios vertiginosos, inmersos en un mercado mundial que impone cambios estructurales de las instituciones públicas, donde todos los líderes tienen la misma información al mismo tiempo y una sociedad basada en la ciencia que requiere una alta capacidad para gobernar, baste citar que:

Las grandes empresas dominan la actividad económica - su principal **raison d'être** - al tiempo que disfrutan de enorme poder e influencia fuera de la esfera económica, por contradictorios que puedan parecer ambos papeles. La creciente importancia de las corporaciones transnacionales y el hecho de que estén cada vez más fuera de control del gobierno alguno, hacen que la reforma sea por demás urgente. Los gobiernos, los consumidores, ecologistas, accionistas y otros grupos de la vida social requieren de acciones más decisivas,²⁶

²⁴ Yehezkel, Dror. *La capacidad de Gobernar*. México, FCE, 1994, pp 35 - 36.

²⁵ Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un nuevo modelo de gobierno*, México, Ed. Gemika, 1994, p 41.

²⁶ Yehezkel, Dror. *La capacidad de Gobernar*. México, FCE, 1994, p 37.

Por lo anterior, la gobernación entendida como los mecanismos, el sistema de gobierno y la administración pública, necesita de acciones decididas para la reestructuración encaminadas a responder a la inestabilidad económica, política y social producto de la oferta y la demanda y de este panorama no se escapan las adquisiciones gubernamentales.

Es cierto que la sociedad civil tiene un grado de injerencia que repercute directa o indirectamente en la forma de gobernar y en los diferentes gobiernos a pesar de la gran autonomía de éstos en el accionar público. Sin embargo, se deben incorporar mecanismos para hacer más eficiente y eficaz la toma de decisiones, por lo que se requiere de mayor preparación universitaria y de capacitación especializada para enfrentar los retos de fin del siglo.

La toma de decisiones es parte fundamental en la actividad de gobernar, en el contexto actual ésta acción se vuelve más compleja por la heterogeneidad de la sociedad en cualquier parte del mundo. En algunos casos, los analistas políticos hablan de ingobernabilidad social, puesto que las políticas no acaban de cubrir con las demandas de la comunidad y en algunas ocasiones la petición de la comunidad es de manera violenta resultando una mayor problematización de la acción pública, entonces no radica en la ingobernabilidad de una sociedad que no acata un Estado de derecho, sino en la incapacidad de los gobiernos para dar respuesta inmediata a las cuestiones planteadas por los diversos públicos.

En la modernización del Estado se requiere por un lado, de transformaciones en la forma de gobernar, que se logren por conducto de mecanismos que apuntalen el aparato gubernamental para su legítima práctica en la dirección de lo social y por otro, de una Administración Pública con formas de gestión pública que respondan a las exigencias actuales, debido a que la Administración Pública es el instrumento del gobierno para aplicar las acciones públicas, políticas públicas, tendientes a resolver los conflictos presentados en la agenda de gobierno.

Las respuestas a las cuestiones planteadas por la modernización gubernamental, equivalentes a las exigencias de la sociedad nacional e internacional, del mercado local y global, de las políticas internas y externas, dan pie a la forma de gobernación y a los valores utilizados entorno a ésta como: la recuperación de la filosofía, la ética y la moral, por parte de las elites políticas para tener mayor capacidad y voluntad de gobernar en función de la colectividad y no de sus intereses individuales. Cabe señalar que la forma de gobierno puede ser distinta en cada uno de las diferentes naciones, respondiendo a las exigencias de su sociedad quien la legitima.

En la modernización estatal, deben existir cambios importantes sobre la práctica de gobernar y estas transformaciones deben ser asimiladas por los gobernados, pues una sociedad sin preparación tiene como consecuencia un resultado ineficiente e ineficaz en su forma de dirigir. Escribe Dror Yehezkel: "Las sociedades no están preparadas para las transformaciones globales. Y las formas disponibles de gobernación no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades de un mundo en constante

cambio"²⁷. Razón por la cual las sociedades requieren de políticas públicas que coadyuven a su desarrollo social, económico, cultural y moral.

Las sociedades actuales requieren formas decididas de gobierno que fomenten al mercado como la forma de organización y crecimiento de las economías nacionales y globales que garanticen la democracia como el estadio supremo de gobernar y legitimarse.

Para cada país con idiosincrasia y cultura social propia es necesario un gobierno que de respuesta inmediata al oleaje de una economía mundial basada en la tecnología, la robótica, la comunicación y la ciencia, sin perder su identidad y soberanía nacional, por consecuencia la modernización del gobierno y la Administración Pública es más que necesaria, dando paso a nuevas formas de gestión pública y de tecnologías administrativas.

En suma, la forma de gobernar requiere capacidad para enfrentar los retos planteados por una sociedad civil más informada y preparada que reclama la acción concreta y decidida de los gobiernos en sus tres niveles. Sin embargo, no se puede plantear un modelo de gobierno concreto, ya sea catalizador, emprendedor, empresario o interventor, porque esto sería resultado de la circunstancia en que se vive y de su compenetración con la sociedad gobernada.

En la nación mexicana, la acción concreta de los poderes públicos para la solución de los problemas sociales representa romper con yugos tradicionales que atrofian el desarrollo mismo del Estado en su forma de

²⁷ Yehezkel, Dror. *La capacidad de Gobernar*. México, FCE, 1994 , p 77.

governar y de administrar, requiere de profundos cambios en el aparato estatal para enfrentar el contexto nacional e internacional, por eso la modernización representa un paso adelante, que tanto los hacedores de política y de políticas deben retomar para el beneficio colectivo, no de intereses particulares y como única vía de legitimación del poder político es considerar a la democracia.

Por todo lo expuesto podemos concluir que modernizar al gobierno significa la obtención de cambios, adecuaciones y asimilación de valores entorno a los avances de la tecnología, de la comunicación, de las ciencias, de la política, de la economía y de la sociedad que confluyen en el devenir histórico de las naciones.

Para lograrlo es urgente que se registren cambios concretos como la búsqueda constante y profunda para encontrar los caminos hacia la democracia. La lucha continua para ubicarse favorablemente en el contexto mundial de la economía y establecer conductas para la mejora y satisfacción de las necesidades sociales, situando todos los cambios dentro de los paradigmas mundiales de globalización y de regionalización, crear lo que Leonardo Santana denomina un gobierno facilitador.

En este sentido, la filosofía y valores del gobierno facilitador son:

- a) Otorgar mayor autonomía a las agencias y los programas;
- b) Flexibilizar las normas, reglamentos y procedimientos relacionados con presupuestos, personal, compras, y otras tareas vinculadas con la administración interna de las agencias o unidades organizacionales;
- c) Aumentar la participación, motivación y productividad de los empleados;
- d) Introducir criterios de calidad en la prestación de servicios;

- e) Orientarse hacia el servicio y necesidades de los ciudadanos.²⁸

Apoyando esos conceptos Ricardo Uvalle sostiene que:

El gobierno facilitador, concibe, diseña e implementa Políticas Públicas en cuanto a método que permita vincular la inteligente acción del gobierno con la inventiva y las capacidades de los grupos ciudadanos. Con la aplicación de Políticas Públicas el gobierno facilitador no desplaza ni se sobrepone a la sociedad y es un cambio, un producto de condiciones idóneas para aprovechar con racionalidad progresiva los esfuerzos públicos y privados a favor del bien común.²⁹

Inclinar el desarrollo del gobierno en este derrotero es un trabajo difícil, necesario y de participación colectiva. Se deben dejar de lado los sistemas arcaicos que frustran la creatividad y succionan las fuerzas de todos los agentes que promueven y deben producir el cambio.

²⁸ Santana Rabell, Leonardo. *Gobierno Facilitador*. Puerto Rico, Escuela Graduada de Administración Pública, 1997, p. 9.

²⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. *El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea*. En Revista IAPEM no. 37, México, IAPEM, 1998, pp. 7 – 8.

1.2.2 Modernización administrativa

La modernización del Estado está compuesta por cambios profundos en su mismo rediseño, por una parte la *modernización gubernamental* y por otro la *modernización administrativa*, en consecuencia:

La modernización entonces implica:

- a) El reconocimiento de una necesidad de eliminación, de cambio y de *innovación de todas aquellas condiciones anacrónicas*
- b) La racionalización de los procesos que sean todavía funcionales y adecuados a los fines actuales.
- c) La incorporación de nuevos medios que faciliten las tareas a los fines propuestos
- d) La construcción de modelos organizativos y capaces de lograr autorregulación y adecuaciones futuras.
- e) La capacidad para la aplicación de los medios científicos y tecnológicos favorables al control y comprensión que pretende la modernización.
- f) Lograr congruencia entre fines y medios que no vayan en detrimento de la pérdida de objetivos
- h) Adoptar un carácter realizable y verificable en el tiempo y en el espacio.³⁰

La modernización representa la ruptura de esquemas antiguos e inoperantes y prodiga el uso de nuevas tecnologías, el uso adecuado y preciso de los recursos y de las técnicas de *administración para efectuarlo dentro de un ámbito de competencia, racionalización y control.*

³⁰ Avalos Aguilar, Roberto. *La crisis de la Administración Pública y su relación con la caída de los paradigmas*. En Revista de Administración Pública no. 86, México, INAP, 1994, p 44.

La modernización de la Administración Pública, responde a la adecuación de las premisas de la modernización, insertarse en los nuevos cambios sociales como el eje conductor de las acciones gubernamentales, así como su preparación para enfrentar el fenómeno mundial de la globalización de las economías.

El problema de la modernización administrativa es complejo, puesto que debe responder a la dinámica del Estado, de la sociedad y de su propia estructura institucional comprometida con el beneficio colectivo.

Modernizar a la Administración Pública, es entonces llevar a cabo los supuestos de la modernidad, pero en un contexto donde ellos están acordes a la vida contemporánea del Estado. Recordar que la administración no es un ente autónomo y que responde a la institucionalidad política, a los diversos actores políticos, económicos y sociales que integran al Estado, por lo tanto su accionar se vuelve cada vez más complejo al registrar la intervención de diversos factores, por eso:

La gestión pública es un medio que articula capacidades, recursos, valores, negociaciones y resultados orientados a transformar con sentido positivo las condiciones de la vida pública.

En este sentido la gestión pública se integra por estructuras de poder y por la suma de intereses que concurren en la determinación de las acciones y decisiones de gobierno.³¹

³¹ Uvalle Berrones, Ricardo. *El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea*. en Revista IAPEM no. 37, México, IAPEM, 1998, p. 9.

Así, uno de los debates alrededor de la modernización en la administración pública se centra en la racionalidad que ella presenta frente a los cuestionamientos planteados por la sociedad; en su estructura y su finalidad política, por tal separar a la ciencia política de la administrativa es difícil, sin embargo resulta importante para entender el *arenal político* que da forma y rige los designios del aparato público.

Es decir, la modernización administrativa responde por un lado al espacio propio que constituye el Estado y al ejercicio de las políticas, por otro lado la dinámica del ámbito social que constituye la parte medular de las acciones públicas, por eso deben considerarse los dos elementos para llevar a cabo la transformación administrativa.

De igual manera, habría que preguntarse ¿Cuáles son los objetivos que persigue la Administración Pública?, ¿Cuáles pueden ser los alcances y limitaciones?, ¿Cuáles son sus obstáculos y propósitos?, ¿De qué criterios se debe partir para definir el objeto de la modernización administrativa? y ¿Si lo moderno es necesariamente bueno, para qué y para quiénes?, las respuestas conllevan a una reflexión para la comprensión de la vida estatal y del aparato público.

El problema fundamental de la Administración Pública reside en las discrepancias y polémicas en torno a su disciplina, cuya ausencia de *definición permite no entenderla en la vida práctica*, por lo que es necesario entender a la administración como disciplina y como práctica.

El proyecto de modernidad administrativa y del Estado es una causa encaminada a enderezar el proceso de racionalización de los poderes públicos en su legitimidad y en su capacidad de resolver los problemas públicos, Jürgen Habermas menciona que.

La modernidad nace como un proyecto que va a encontrar y normar la tradición en pos de la secularización de los valores, lo cual es, indudablemente, un gran avance histórico de la sociedad. La crítica total y radical a la razón paga un alto precio por su despedida a la modernidad.³²

La razón de cambio debe estar entendida bajo los supuestos de la dinámica social y estatal que van conformando la nueva administración pública.

La modernización de la administración pública no es un hecho aislado de los países desarrollados o en vías de desarrollo, en un mundo globalizante es necesaria y obliga a que se traduzcan en nuevas formas de gestión pública que procuren dar respuestas a las demandas sociales y del aparato público, rompiendo con las viejas prácticas de administrar. Luis F. Aguilar señala la importancia de la intervención de la Administración Pública al reconocer que:

.. el gobierno a través de sus organizaciones, programas, personal es el administrador público universal que ofrece bienes y servicios a los ciudadanos que los consumen, acaso reclaman y se quejan, pero jamás los producen o administran. El gobierno es, por definición, la instancia que registra y procesa las demandas sociales, procede a producir la oferta y la ajusta y la corrige constantemente al ritmo de las exigencias y problemas de la sociedad.³³

³² Habermas, Jürgen. *El discurso filosófico de la modernidad*. Buenos Aires, Argentina, ed. Taurus, 1989, p 122.

³³ Aguilar Villanueva, Luis. *La administración Pública y el público ciudadano*. en *Revista del Senado de la República*, Vol III, no 6, México, 1997, p 51.

La comunidad nacional reclama adecuadas formas de gobernar y de administrar a una sociedad que se encuentra al borde del colapso de la ingobernabilidad, porque el desarrollo se estancó en aras de un Estado obeso en sus funciones, deficiente en la prestación de servicios públicos como: educación, seguridad pública y social, vivienda, entre otros y por otro lado, las políticas actuales acentúan esta crisis convertida en legado de un gobierno paternalista, interventor y burocratizado que no ha logrado consolidarse como un dínamo de la economía. Por tanto, la modernización estatal, gubernamental y administrativa es fundamental para encarar los retos de la dinámica actual, a través de nuevas formas de hacer política y de hacer gestión pública.

La modernización de la Administración Pública requiere cambios favorables en el contexto general, es decir, engloba la superación de las dificultades de fondo, partiendo de la idea de maquinaería a modernizar, esto es del Estado, la política implica fijarse objetivos muy concretos, como lo escribe Bernardo Kliksberg:

el desarrollo administrativo significa entre otros aspectos, crear determinadas instituciones, establecer ciertos sistemas, contar con un caudal dado de tecnologías administrativas, cumplir con algunas conclusiones del Estado de las artes en materia administrativa.³⁴

El desarrollo administrativo real no es el que conduce a la maximización de los medios referidos sino el que genera metas como:

el ajuste pleno de la administración pública al planteamiento económico - social, optimización de contribución al crecimiento de la autodeterminación, al afianzamiento de la democracia y a una mejor calidad de vida.

³⁴ Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México, F.C.E. 1993, p. 52.

La Administración Pública tiene como marco de referencia básico de su accionar un paradigma formalista del aparato público que delinea una concepción específica de la naturaleza del proceso organizacional y de la dinámica del cambio administrativo, por tanto, las organizaciones implican conjuntos de funciones a cumplir y de recursos a ser asignados para finalmente obtener objetivos. La cuestión es cómo ordenar y relacionar las funciones a realizar, la articulación sustantiva del aparato del Estado, hacer productivo el gasto público, desarrollar plenamente los recursos humanos del sector público, reconstruir los sistemas de información, mejorar la gestión de las empresas públicas, incrementar la capacidad de manejo de programas sociales de alcance general, desarrollar mecanismos de evaluación efectivos y consolidar las necesidades para la satisfacción integral de las mismas. Para esto se requiere fijar las líneas de autoridad, los canales adecuados de comunicación y se deben aplicar a la estructura de la organización conceptos administrativos como unidad de mando, especialización, ámbito de control, economía de niveles y ello implica eliminar las superposiciones funcionales, ahorrar funciones y reformar las jerarquías o sea un rediseño importante de los sistemas políticos, administrativos, económicos y sociales que imperan en nuestro país.

1.3 Las nuevas formas de Gestión Pública

La coyuntura e incertidumbre actual del contexto mundial, de los países Latinoamericanos y en específico del mexicano dan cauce a políticas encaminadas al desarrollo y modernización del Estado, con un propósito fundamental el de organizar mejor su estructura institucional dando coherencia a las relaciones de poder, que directamente repercuten en la toma de decisiones producto de su acción cotidiana.

En suma, la gestión pública en el gobierno facilitador se caracteriza por

- 1) Empezar tareas de cooperación entre el gobierno y los grupos de ciudadanos;
- 2) Por evaluar costos y ventajas de las decisiones y acciones públicas,
- 3) Alentar la coordinación de los agentes públicos en el mercado;
- 4) Reconocer que en el espacio público tienen cabida los grupos privados y los sociales;
- 5) Convocar de manera plural a los ciudadanos en la atención de problemas comunes,
- 6) Articular los esfuerzos públicos y privados que permitan una mejor forma de atención y respuesta a las necesidades de interés general;
- 7) Dejar en la responsabilidad de los agentes privados diversas actividades económicas y de servicio que no justifican la intervención del gobierno;
- 8) Reconocer que en la vida pública coexisten mercados económicos, políticos y públicos con sus correspondientes grupos de interés;
- 9) Destacar que en la calidad de los bienes y servicios no deben omitirse los criterios cuantitativos,
- 10) Que en las decisiones de gobierno debe prevalecer la democratización del poder;
- 11) Destacar que el poder con visión ciudadana aplica como método institucional las políticas públicas;
- 12) Reconocer que los procesos horizontales de decisión son más eficaces que las decisiones cupulares; y

13) Reconocer la importancia de la evaluación pública en términos de impacto, es decir, de aceptación o rechazo a lo efectuado.³⁵

El quehacer del desarrollo estatal y administrativo se pretende con dos elementos integrantes, el primero, la solución técnica de los problemas presentados y segundo, las barreras que encuentra la acción gubernamental y las soluciones intelectuales para abordar la problemática económica y social.

La integración conceptual de la noción de gestión y desarrollo requiere en el ámbito metodológico la integración del conocimiento científico - social y el conocimiento profesional para elaborar el conocimiento específico que nos ayudará a entender mejor la naturaleza de la gestión pública. Esta doble integración otorga a la administración pública su carácter disciplinario con objeto de estudio propio, capaz de orientar procesos educativos para formar profesionales en el área.³⁶

El crecimiento de la gestión pública como disciplina inicia en los Estados Unidos y tiene gran injerencia en las administraciones latinoamericanas que buscan un desarrollo práctico para enfrentar los retos sociales, económicos, políticos y estatales representados en albores de siglo.

La implicación práctica de este presupuesto está en la urgencia de evitar errores pasados, utilizando otra vez una concepción presentada y mecanicista, al crear nuevos proyectos educativos en gestión pública promovidos desde acciones actuales de modernización del Estado, pero el cuestionamiento crítico de la herencia estadounidense tiene que pasar necesariamente por el análisis e incorporación creativa del conocimiento y del país en específico³⁷

³⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, *El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea*. En Revista IAPEM no. 37, México, IAPEM, 1998, p. 11.

³⁶ Ospina Bozzi, Sonia. *Gestión, política pública y desarrollo social*. en Revista *Gestión y Política Pública*, No. 1, Vol II, México, CIDE, 1993, p. 35.

³⁷ *Ibid* p. 36.

La nueva forma de gestión pública esta relacionada con la manera de dirigir la actual administración pública, entre las consecuencias de la importación masiva del modelo educativo estadounidense en gerencia a partir de los años cincuenta, como un trasplante mecánico se logró desestimular la investigación de las condiciones locales y fomentar el menosprecio de valores propios de las culturas en donde se aplicaron las tecnologías.

En el campo de la Administración Pública como objeto de educación universitaria, el diagnóstico mencionado advierte igualmente un Estado de pobreza en investigación y una preparación restringida para el cambio, que no responde al modelo del administrador integral tan necesario para protagonizar los cambios: ³⁸

Estas características se relacionan con la ausencia de un marco teórico apropiado para articular el papel de la gestión pública en el desarrollo y la promoción de la administración pública como disciplina, con la consecuente ausencia de interés y bajo prestigio de las instituciones encargadas de la profesionalización.

En el contexto de la vida estatal y social se hace preeminente profesionalizar al aparato público y a los servidores públicos. No todos cumplen con el requisito para la alta dirección, algunos cuantos, sólo llegan a tener estudios de licenciatura y pocos alcanzan el nivel de postgrado.

Es como se hace necesario y cada vez más importante el papel del administrador público como profesional con identidad propia, con la capacidad de ofrecer conocimiento experto y con suficiente prestigio social que lo legitime ³⁹

³⁸ Dávila Rodríguez, *Nuevas tendencias de gestión*, en Revista de Gestión y Políticas públicas, México, CIDE, 1993, p 36.

³⁹ *Ibid.*, p 38

En la lógica del neoliberalismo y el adelgazamiento del aparato estatal la participación del administrador público se torna más importante, porque las decisiones estatales requieren formas de gobernar eficientes y eficaces, así como nuevos instrumentos en la forma de gestión pública.

La Administración Pública, entendida bajo la concepción estadounidense, es la aplicación de las herramientas tradicionales, como planeación, programación, toma de decisiones administrativas, mientras Gestión Pública, en inglés es public management, significa:

una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Esta es una concepción más generalizante e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo.⁴⁰

Es como la interpretación de los problemas sociales y para su mejor análisis se requiere de formas idóneas de gestión pública que la administración pública en su conjunto debe allegarse para su modernización. Consecuentemente Gestión Pública es promover el desarrollo organizacional con base en la profesionalización del servidor público, en la adecuación de las estructuras institucionales, condicionante imprescindible de las organizaciones públicas que toman decisiones y logran así que sean razonadas y acertadas acorde a la problemática social.

Hablar de la Administración Pública es referirse al conjunto de teorías y conceptos que se derivan de la larga tradición de reflexión intelectual basada

⁴⁰ Dávila Rodríguez. *Nuevas tendencias de gestión* en Revista de Gestión y Políticas Públicas, México, CIDE, 1993, pp 38-39.

en disciplinas académicas y en la práctica de quienes están involucrados en los problemas de gestión en el sector público, resulta importante en la teoría e indispensable en la práctica del quehacer cotidiano de la acción gubernamental.

La reinención del gobierno hace hincapié al espíritu de la administración pública, ya no, bajo un esquema burocratizado, sino como perspectiva de un sistema empresarial, donde el Estado funge como verdadero promotor del desarrollo, con mecanismos de gestión pública adecuados a los diferentes problemas agendados por el poder público.

Esto sugiere, un gobierno catalizador más que proveedor de servicios; que se concentre en generar ganancias económicas más que en gastos públicos; que tengan resultados en los procesos de gestión y esté orientado al mercado, pero que sea, por otro lado, un gobierno que anticipe, que formule y adecue las nuevas herramientas de gestión al aprovechamiento de los recursos; que se acerque a la comunidad destacando las necesidades de ellas. *Con estos principios generales la administración pública podrá llegar a lograr los objetivos y por otro lado a dar sustento y razón a la vida estatal.*

La gestión pública, como consecuencia es parte de la vida organizacional, es ahí, donde se concibe, se gesta y entiende su esencia. La teoría organizacional proporciona elementos de síntesis para comprender los problemas de gestión en su práctica institucional, estos son de carácter genérico, pero en el caso del administrador público, sus capacidades de acción y de decisión están enmarcadas dentro de un contexto organizacional afectado por el entorno altamente politizado y es el entendimiento de ellas lo

que nos lleva a comprender el rumbo de la acción de la administración pública.

En efecto, muchos de los elementos del análisis organizacional son universales, aplicándose igualmente a los procesos e interacciones situados en las organizaciones públicas y privadas. Por ejemplo, el actual cuestionamiento del modelo burocrático de organización se basa en el efecto de un concepto organizacional caracterizado por una tendencia mundial hacia la globalización de estructuras y procesos económicos, con la consecuente disolución de líneas claras de separación entre los ámbitos público y privado. Podemos entender en este marco global el carácter genérico de las propuestas actuales de transformación estructural de la pirámide hacia la red circular y de modelos de autoridad jerárquicos hacia otro heterárquicos.⁴¹

La Administración Pública y su consecuente modernización significan tener nuevas formas de gestión pública y de toma de decisiones para mejorar el gobierno utilizando formas racionales y científicas. En ese sentido el servidor público no se limita a la hechura de políticas, sino que es también ejecutor de ellas, por tanto, el papel que juega se vuelve más importante y su resultado es acorde con las tendencias actuales de gestionar lo público y de la realidad nacional. Tal y como se presenta en el esquema de la siguiente página:

⁴¹ Mintzberg, Henry. *Mintzberg on management. Inside our strange World organizations*. U.S.A. Free Press, 1989, p 25

Gestión
Pública

Autonomía a las instituciones
Flexibilización del marco normativo
Participación de servidores públicos
Criterios de calidad en servicios
Servicios adecuados y necesarios

PÚBLICOS INTERESADOS



CONCIBEN, DISEÑAN E IMPLANTAN
POLITICAS PUBLICAS
PARA LOGRAR EL BIEN COMUN

La utilización de políticas públicas como fundamento de la gestión pública en el marco de la *modernización administrativa*, conlleva a una aplicación innovadora por parte de la administración pública y en el arte de tomar decisiones encaminadas a la solución de problemas sociales.

En este caso gestión significa conducir, controlar manipular, realizar Pero como categoría de análisis referida a la complejidad del gobierno y de la administración pública significa *saber conducir un país, una sociedad, una comunidad.*

Por tanto, la gestión pública se relaciona con los *proyectos de vida* que se formulan de manera política y pública Se vincula con lo que es la sociedad contemporánea y hacia quienes quiere llegar Se vincula con los cambios institucionales que las sociedades vive, como las reformas, las reinveniones, las reconveniones y las re-estructuraciones. ⁴²

⁴² Uvalle Berrones, Ricardo. *El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea.* En Revista IAPEM no. 37, México, IAPEM, 1998, p 17

“La administración de lo público es al mismo tiempo el nuevo ámbito de la gestión pública, con lo cual los gobiernos deben entenderse como los centros responsables de que la gestión pública sea parte para los ciudadanos”⁴³ Así se establece la responsabilidad que deben enfrentar los poderes públicos para procurar la respuesta adecuada a los requerimientos sociales.

Al ámbito de las preocupaciones por la eficiencia de los gobiernos y de sus administraciones pertenecen dos corrientes disciplinarias y profesionales que han renovado en fecha reciente el entendimiento y la práctica de la Administración Pública: el análisis de las políticas públicas y la gerencia pública... El análisis de políticas ha concentrado su atención en el proceso de toma de decisiones del gobierno mientras que la gerencia pública centra su interés en la dirección de las organizaciones públicas que se hacen cargo de llevar a efecto las decisiones de los gobiernos.⁴⁴



Se puede derivar la afirmación de que: “La Gestión Pública se traduce en un conjunto de movimientos que permiten la gobernación y la administración de la sociedad por conducto de la articulación de capacidades, recursos,

⁴³ *Ibid.*, p 24.

⁴⁴ Majone, Giadomenico *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – FCE, 1997, p 20.

1.4 Las políticas públicas en el proceso de modernización

La modernización de la administración pública tiene como principales asuntos responder a los cambios constantes de la sociedad y de la estructura interna del Estado.

Las políticas públicas logran en gran medida enfrentar los retos que el Estado debe acometer, por conducto de su administración pública, por eso es una herramienta más, que se debe incorporar a otras utilizadas por ella, como la planeación, planeación estratégica, presupuestos por programas, entre otras.

La nación mexicana, en la actual tendencia hacia la modernización, requiere de acciones oportunas por parte de la administración pública y del gobierno para solucionar problemas, legado de un Estado paternalista e interventor, es decir requiere de la urgencia de políticas públicas.

Política Pública: es un comportamiento propósito, intencional, planeado, no simple reactivo o causal. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar objetivos y metas, a través de ciertos medios: Es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción, que involucra todo el conjunto complejo de decisores, operadores políticos y administrativos, más que una decisión adoptada por una sola persona.

En el medio ambiente de la administración pública mexicana y su *modernización se hace eminente la búsqueda de nuevas tecnologías en la*

toma de decisiones que coadyuven al proceso de la acción pública. Por tanto, las políticas públicas son retomadas en las adquisiciones gubernamentales como un proceso de decisión alternativa revalorizando el marco teórico de las políticas.

Políticas Públicas es una herramienta político - administrativa, que tiene un auge de estudio acelerado a partir de la década de los ochenta en nuestro país. Es una ingeniería más de administración para dar solución los problemas, al acercar las respuestas al sitio en donde surgen las dificultades y las cuestiones sociales y administrativas.

Surge, como una alternativa que los gobiernos de los tres niveles (federal, estatal y municipal) deben retomar para enfrentar las ya crecientes demandas sociales, que aun están sin respuesta, ya que enfrenta los problemas de manera directa y procura solución oportuna, a diferencia de los planes y programas utilizados por la Administración Pública que reflejan soluciones, pero solo de mediano y largo alcance, y lo que se requiere es la acción inmediata con resultados expeditos que permitan controlar la efervescencia política y social de México.

La toma de decisiones por políticas públicas constituye una alternativa de solución más efectiva y eficiente a la problemática que sufre la vertebración de los procesos de las Adquisiciones Gubernamentales, cuyo reflejo es claro en la modernización de la acción gubernamental, en la economía nacional y en las nuevas tendencias del Estado y de la sociedad.

El interés público como la suma de intereses particulares y lo que les es común, también se emparenta con el espacio público, que es

compartido por las instituciones estatales y de la sociedad civil, es decir, las relaciones Estado – Sociedad Civil en el ámbito de lo público que plantea la inversión del paradigma dominante ⁴⁶

Con este encauzamiento se puede afirmar que el servicio público que debe brindar el Estado, consiste en la actividad dirigida a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones sujetas a un régimen de Derecho Público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad de todos los públicos. Dentro de este contexto la Política de Gobierno consiste en la lucha por el poder que la sociedad reclama para influir en los procesos de decisión y la Política Pública consiste en el consenso de opiniones para la determinación de la forma de solución de la problemática planteada. Así se establece en el esquema siguiente:



⁴⁶ Moreno Espinosa, Roberto. *La gestión pública en el umbral del nuevo milenio*. En Revista IAPEM, no. 37, México, IAPEM, 1998, p 66.



LA GESTION
PUBLICA PARA
LA ACCION DE
POLITICAS PUBLICAS

CAPITULO II LA GESTION PUBLICA PARA LA ACCION DE POLITICAS PUBLICAS

La Administración Pública debe redefinirse en un mundo cambiante y *adecuar el perfil institucional a las aceleradas transformaciones que se están sucediendo*, esto es, que debe fungir como verdadero gobierno de la comunidad, puesto que sus acciones tienen como objetivo atender a los diversos públicos ciudadanos, en esta perspectiva las políticas públicas, entendidas como decisiones orientadas a impulsar cursos de acción que *relacionen al gobierno con los ciudadanos*, se constituyen como importante base para la recuperación humanista de la Administración Pública.

2.1 Una reflexión de las Políticas Públicas y gubernamentales

Reflexionar *teórica y prácticamente* sobre las políticas públicas es indispensable para su entendimiento, para determinar su factibilidad en la acción del gobierno y en la eficiencia de la administración pública toda vez que la modernización del Estado así lo reclama, en el sentido de contribuir con el desarrollo de la sociedad y de su propio aparato público. Por tal, es *preeminente retomar el arte racional en la política y en las políticas y en la gestión pública como forma para tomar decisiones racionalmente en un Estado democrático*. Luis F. Aguilar afirma que:

La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su capacidad para aprender de sus errores se hallaba en su misma estructura *autoritaria del sistema político - administrativo, imponente,*

incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia).⁴⁷

Pero las decisiones en una estructura jerárquica y burocrática de la administración pública se justificaba en un momento donde la sociedad también caminaba a pasos lentos, en la actualidad los cambios son inevitables, por tanto, la práctica de gobernar y de administrar debe responder a las exigencias políticas, económicas y sociales.

La actividad cotidiana de los poderes públicos es necesaria para proveer de servicios públicos, vivienda, alcantarillado, alumbrado público, establecimiento del orden público y empleo entre otros, sin embargo, requiere nuevas formas de gobernar y administrar que tengan un adecuado reflejo en el desarrollo social y fortalecimiento estatal. "El propósito vital de su existencia es la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad civil, por y para la cual existe"⁴⁸. La acción del Estado, no puede estar al margen o reducir al mínimo de sus funciones primordiales como los anarquistas y partidarios del neoliberalismo lo señalaron, puesto que la actividad de la sociedad en primera instancia no requería una gran participación de él, pero en el devenir histórico de la vida comunitaria la intervención de un poder supremo se hizo necesario y el aparato público se volvió complejo por la realidad social.

Administración Pública, es el aparato fundamental para llevar a la práctica las políticas de gobierno, misma que en la modernización requiere sea revisada, para un cambio profundo en la ciencia como en la actividad de todos los

⁴⁷ Aguilar Villanueva, Luis. *El Estudio de las Políticas Públicas...* p 16.

⁴⁸ Guerrero, Omar. *Continuidad y terminación de Políticas en Administración Pública* en Revista de Administración Pública, No 89, México, INAP, 1995, p 38.

Estados contemporáneos. Gerald Caiden manifiesta el endeble sustento de la Administración Pública, cuando afirma:

El que la administración pública no esté segura de sus bases puede deberse, no tanto a la naturaleza cambiante de su foco, como al complejo de inferioridad de sus acólitos y a sus incertidumbres frente a las fuertes y persistentes críticas a su desempeño profesional y a sus deficiencias escolásticas. Con la evolución de la sociedad global y el rezago del conocimiento humano respecto a la necesidad de una administración pública globalizada, su foco se muestra más confuso y encasillado además en la percepción del estado administrativo como un instrumento de aspiraciones nacionales y de la burocracia pública como el único o principal contribuidor de los bienes y servicios gubernamentales. *La naturaleza de la autoridad conjunta legítima e institucionalizada ha evolucionado desde la familia extendida hasta las organizaciones internacionales. La naturaleza de los objetivos comunes ha cambiado de la supervivencia, subsistencia y protección individual o grupal a la seguridad, el confort y el progreso a nivel mundial. La naturaleza de los talentos mancomunados ha evolucionado desde la fuerza bruta y la inteligencia individual hasta los activos de capital substanciales, los bancos de datos, y los arreglos organizacionales. En el transcurso de los años, la esencia de la administración pública ha permanecido inalterada en gran medida, mientras todos los demás aspectos se han transformado totalmente al parecer a un ritmo acelerado jamás visto.*⁴⁹

Todos los estudiosos e investigadores de la Ciencia Política y de la Administración Pública convergen en la emergencia de adecuar a los gobiernos y a su administración en el entorno de las sociedades actuales, nacional e internacional y la intervención decidida, eficiente, audaz con acciones racionales en la toma de decisiones.

La necesidad de situarnos en la realidad nacional y analizar el comportamiento del Estado mexicano permite comprender y atender el nuevo ordenamiento de hacer política y políticas en el país para responder a

⁴⁹ Caiden, Gerald *Revitalización de la Administración Pública*. en Revista de Administración Pública no. 91, México, INAP, 1996, pp 30-31.

las exigencias de la globalidad y de la vida nacional, por tanto, la reflexión teórica permite discernir entre políticas gubernamentales y públicas, razón por la cual se pueden considerar a

Las Administraciones Públicas en los procesos de integración y globalización económica – política han entrado en una dinámica de cambio y llevado al cabo un conjunto de transformaciones en el ámbito de sus respectivos países, regiones y localidades, así como con relación a los países circunvecinos e incluso con otros más distantes

Así las políticas emprendidas por los gobiernos están en busca permanente de la modernización del Estado a través de diversas acciones.

"Privatizaciones, desincorporaciones, desregulación, liberalización, apertura, no son procesos para dismantelar y extinguir al Estado. Son para devolverlo a sus funciones originales, a su razón de ser"⁵¹ Estas acciones están indisolublemente asociadas a lo que los estudiosos han llamado el redimensionamiento del Estado, así se anota en la siguiente cita:

El redimensionamiento del Estado ha sido, en el fondo, tirar el lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos. . El Estado grande, entre otras cosas, fue la estrategia fallida de solución de problemas públicos y sociales. A consecuencia de la intervención fallida, los problemas siguen ahí, agravados, más difíciles y complejos, tal vez con mayor carga de resentimiento y con explicaciones más enfrentadas y polémicas. Aún, con un gobierno pequeño, los problemas públicos siguen siendo grandes. Por ello, lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan; la calidad de la formulación y gestión de las políticas. El esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación. En averiguar y

⁵⁰ Moreno Espinosa, Roberto. *La administración estatal y municipal en el estado de México en los procesos de globalización*. México, IAPEM, 1996, p 119

⁵¹ Aguilar Villanueva, Luis. *El Estudio de las Políticas Públicas ...* p 20.

depurar la manera como ciertos problemas sociales o grupales devienen públicos y agenda de gobierno, la manera como se obtiene y depura la información acerca de los problemas, se les define y explica: las teorías causales que sustentan la construcción y evaluación de las opciones de acción gubernamental, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias; los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo de los ciudadanos en torno de una política; los defectos y emergencias a lo largo del proceso de implementación y evaluación de las políticas, los criterios para terminarlas o continuarlas, la opinión pública que juzga su efectividad y propone las opciones de abordaje.⁵²

Por todo ello, la participación del Estado, de su gobierno y de la administración pública debe ser pensada, racionalizada e insertada en un proceso para alcanzar las metas y objetivos planteados.

Una condición esencial para la aplicación de las políticas públicas como herramienta administrativa y en donde el gobierno se manifieste, es contar con un contexto de Estado flexible en su estructura organizacional y en sus acciones políticas, que incluyan la participación de todos los sectores sociales y que se establezcan para alcanzar sus objetivos y metas comunes, así como para garantizar la democracia y el libre mercado.

Políticas Públicas es un concepto que nace en un Estado liberal y democrático, se desarrolla como una disciplina independiente a la Ciencia Política y de la Administración Pública, al crear su propio campo de investigación y método. En los países latinos, forman parte del instrumental administrativo, retomadas por el gobierno para dar solución a los problemas de la agenda pública. Sin embargo, existe el gran dilema si son Políticas Públicas o Gubernamentales en dichas naciones, puesto que en los de habla

⁵² Aguilar Villanueva, Luis, *El Estudio de las Políticas Públicas* . p 22

inglesa se tiene diferenciado y resuelto el problema, por la gama de opiniones entorno a esta discusión.

La perspectiva de las Políticas Públicas trae consigo un arsenal de conceptos que le es propio, frecuentemente utilizado para estudiar la acción gubernamental, la forma de desglosar las realidades empíricas y de interpretarlas. Este accionar puede ser considerado como arte de gestión pública. Pero la aplicación Políticas Públicas debe contener un alto grado de conocimiento teórico aplicado a la resolución de los problemas manifestados a los poderes públicos, como se comprueba con lo aportado por Yves Meny:

El análisis de políticas públicas consiste en identificar a todas las alternativas, disponibles o consideradas, y describir la cadena de efectos disponibles. Dos preguntas resumen su orientación. ¿Cuáles son las alternativas de acción, que se pueden estudiar políticamente, que al actor público puede considerar allí donde se encuentra? y ¿Cómo y por qué esa alternativa y no otra aparece en la escena política?⁵³

Tal análisis conlleva a tener cierta metodología para abordar el problema, con la elaboración y aplicación de las alternativas disponibles para acción de gobierno, a través de la administración pública y fortalecer más el significado independiente a una acción gubernamental.

Según William Dunn las Políticas Públicas son consideradas como:

Una disciplina de la ciencia social que usa múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información pertinente para una política, información que pueda ser empleada en los contextos políticos a fin de resolver los problemas de política de acción.⁵⁴

⁵³ Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona, España, ed. Ariel, 1992, p. 85.

⁵⁴ Dunn, William *Public Policy analysis: an introduction*. U.S.A. Englewood Cliffs, Prentice Hall, p. 115.

Es una disciplina diferente a la Ciencia Política y a las Ciencias Administrativas, pero utilizada en el estudio del proceso de la acción gubernamental para la búsqueda de alternativas de los intereses públicos no comprometidos.

La perspectiva de las Políticas Públicas como método científico y como ayuda para la acción de los poderes públicos no debe ocultar lo esencial que es el interés colectivo. "Es un cajón de herramientas cuya existencia supone una evolución importante para las ciencias sociales y para la gestión pública. Este cajón de herramientas está hecho de modo de razonamiento en materia de acción gubernamental"⁵⁵. Las políticas públicas al tener una metodología de investigación propia, encargada de entender, analizar y aplicar nuevas formas de acción gubernamental, conduce a diferenciarlas de otras políticas encargadas de ser estudiadas por la ciencia política.

Para la Administración Pública en México representa una herramienta, una ingeniería más que coadyuva a la aplicación de la mejor alternativa a los problemas que son enfrentados en la vida cotidiana y no previstos por los decisores.

El entendimiento de las Políticas Públicas se acentúa más en la misma comprensión de la dicotomía entre Ciencia Política y Ciencia Administrativa, al no llegar a encajar del todo en la primera, puesto que es el proceso de la acción y no la acción gubernamental. Una Política Pública es el resultado de

⁵⁵ Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude. *Las Políticas Públicas*. . p 87.

una actividad de la autoridad investida de poder político y de legitimidad gubernamental como resultado de la decisión civil. Así pues

En los países latinos, el término política tiene varios usos. El primero designa los fenómenos de la lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales, personas para el ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en los procesos de decisión. El lenguaje corriente distingue, también, la gran política, propia de los problemas esenciales de la política (politiquería) que calificaría las tácticas y las combinaciones a las cuales se entregan los profesionales tales como los partidos o cargos electos. En resumen, política significa aquello que el idioma inglés llama politics.⁵⁶

En esos países, igual que en México a esa acción se le denomina política gubernamental.

Los ingleses de igual manera definen:

La palabra policy, ya sea en el marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así, se dice que un gobierno tiene una política económica o se realiza un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. En este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública, es decir, de las cuotas y de los actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema o un sector relevante de su competencia⁵⁷

El esclarecimiento de una Política Pública y una gubernamental se puede situar de forma mas adecuada por la trascendencia de la Ciencia Política y Ciencia de la Administración Pública.

⁵⁶ Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude. *Las Políticas Públicas*. . p 89

⁵⁷ *Ibid.*, p 89.

Las Políticas Públicas al ser definidas como una acción de gobierno se estarían encajonando en una mera decisión, sin embargo Luis F. Aguilar afirma que implican bastante más:

Se trata de la decisión de una autoridad legítima adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos... Sin embargo, las diferencias de componentes y énfasis en la definición se ponen de manifiesto apenas se incorporan los aspectos políticos y administrativos conductuales que resultan de otras maneras de ver la política, más allá de jurisdicciones formales, reglamentos y ordenes. como en otras situaciones y disputas de las ciencias sociales acerca de la formación de los conceptos, aquí también conviene recordar que un concepto no es algo que directamente se ofrece de experiencia, sino una construcción de los datos de experiencias a partir de perspectivas teóricas y aún valorativas. El concepto de política resulta de una construcción que selecciona, destaca, articula e integra ciertos elementos de su proceso observable⁵⁸

En la siguiente cita el mismo autor dice que por tanto la visión de los problemas y la solución misma deben ser pensadas y analizadas a la luz de la metodología de las Políticas Públicas.

El programa de gobierno por políticas públicas es entonces, el esfuerzo por depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales de incrustaciones corporativas y pluralistas, de grupo de interés, clientelares que las hicieron caer en manos de gorriones y coaliciones (Olson) o buscadores de rentas (Tollison), al amparo de la acción colectiva y de los movimientos de masa que tan entusiasta como irreflexivamente los estados de viejo cuño celebraron y desplegaron⁵⁹

Lo público hace también referencia al carácter manifiesto, al principio de libre acceso, a la transparencia y apertura, por tanto:

⁵⁸ Aguilar Villanueva, Luis. *El Estudio de las Políticas Públicas ...* p. 22.

Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. A la luz pública en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación. No se trata de tumultos y asambleísmos ni una invitación, a cualquier tipo de participación. Al contrario, convoca a la conversación a la luz pública.⁶⁰

Es diferente a las políticas gubernamentales que sólo se entendían bajo un enfoque sistémico de entradas y salidas, con una caja negra donde se diseñaba toda la acción pública, y con una supuesta retroalimentación, que sólo originaron decisiones anárquicas e inflexibles, cuyo reflejo se registro en un rezago en la gestión pública, de las acciones administrativas y de las respuestas a la sociedad.

Con fundamento en los textos anteriores, se puede establecer que:

La gerencia en el ámbito del sector público constituye una gerencia que se inserta en los procesos de gobierno y en el destino de la sociedad abierta. Sus referentes básicos son la gobernabilidad, la democracia política, la descentralización, la participación ciudadana y su responsabilidad en los asuntos gubernamentales y públicos.⁶¹

Debido a ello las Políticas Públicas responden de mejor manera a las interrogantes de los Estados actuales.

La policy evoca según Fred Frohock, el patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto, o como lo refiere Thomas Dye, policy es lo que el gobierno opta por hacer o no hacer. Es evidente, además que politics es el objeto de la Ciencia Política y policy de las ciencias de las políticas.⁶²

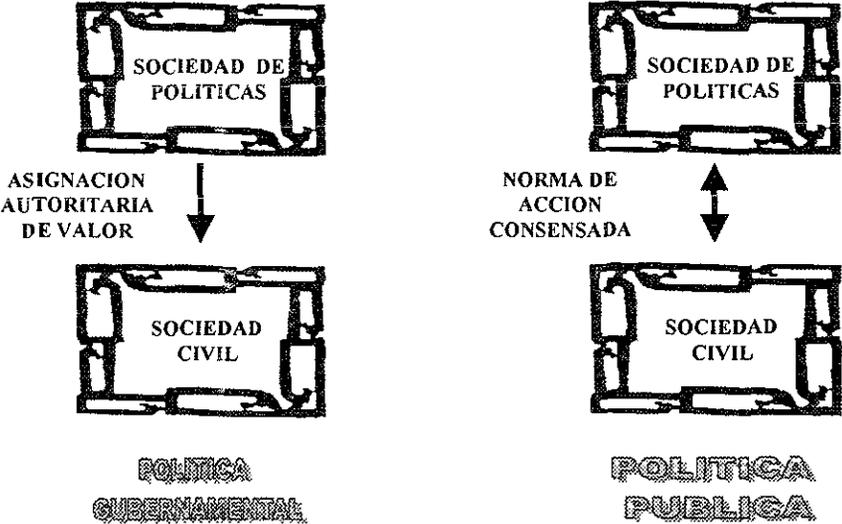
⁵⁹ Ibid , p 35.

⁶⁰ Ibid , p 36

⁶¹ Moreno Espinosa, Roberto. *La gestión pública en el umbral del nuevo milenio*. En Revista IAPEM, no. 37, México, IAPEM, 1998, p 68.

⁶² Guerrero, Omar. *Políticas Públicas. Interrogantes* en Revista de Administración Pública, no. 84, México, INAP, 1993, p 85.

Es la acción u omisión que se determine de acuerdo a las circunstancias y estadios registrados. Para tal efecto se incluye el esquema diseñado por el Dr. Daniel Acosta E.



La diferencia entre política de gobierno y pública se hace más escabrosa en la reflexión intelectual, al mismo grado en que se trata de separar la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración Pública, lo que sí se debe reconocer, es que para los sajones la separación entre conceptos es claro, debido a que existen diversas palabras para diferenciar lo público y gubernamental, contrario de la lengua española donde la traducción es política. Politics es la acción de una política y policy es el proceso de la acción de la política, la primera entendida como gubernamental y la segunda como política pública con su propio campo de análisis, diseño y aplicación.

Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del Estado. A decir verdad, constituyen el Estado y ponen a la obra a los gobiernos.
63

Se asume y se reconoce que para países latinoamericanos y aún, el mexicano existe una separación intelectual y de aplicación entre políticas gubernamentales y públicas, a pesar de que muchos estudiosos de la Administración Pública se encuentran permanentemente en el debate.

⁶³ Aguilar Villanueva, Luis *El Estudio de las Políticas Públicas...* p 28

2.2 La aplicación de las Políticas Públicas en México

Los Estados contemporáneos no pueden, ni deben estar al margen del oleaje motivado por el globalismo y el regionalismo económico, donde la forma prevaleciente es la de un mundo capitalista, en el cual se pueden observar diferentes formas de desarrollo estatal, es dicho contexto el que prevalecía por encima de todos con principios democráticos y del libre mercado.

Esta forma de gobernar y de administrar a la sociedad, en algunos países occidentales donde se incluye a México, requiere exigencias arduas para enfrentar los cambios de un tipo de Estado paternalista a uno más liberal, que tenga margen de acción, pero además que su actividad sea agresiva, eficiente y eficaz, en otras palabras promotor del desarrollo y en el que confluyan la sociedad, el mercado y la tecnología.

En el contexto de nuestro país donde se presentan una gama de problemas ocasionados por la forma y por la instrumentalización de la acción gubernamental y donde la sociedad es totalmente heterogénea, no en cuestiones de raza, religión o cultura pero si en el nivel de lo económico, por la marginalidad, pobreza extrema, desocupación e inseguridad social y con una pesada burocracia institucional, además de la inseguridad laboral de los servidores públicos de confianza, provoca una corrupción indescriptible, como son los casos de CONASUPO, PEMEX, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Instituto Federal Electoral, el Metro, La Banca Nacionalizada y otros más, por esto y mucho más la acción del

gobierno debe cambiar, por su motivo de existir, o sea, por la misma razón de Estado.

Quedar a la expectativa de los cambios internacionales, es quedar en un rezago nacional, en el ámbito internacional representa ser devorado por aquellos que mantienen niveles de desarrollo importante, como; Estado Unidos, Japón, Alemania, Inglaterra, entre otros, por tanto, la incorporación de nuevas herramientas en el arte de gobernar y de gestión pública, son necesarias para alcanzar un mínimo de bienestar social, de este modo:

Tales transformaciones han adoptado formas específicas y se han concebido y expresado fundamentalmente como reformas del Estado y de la administración que le es inherente; desde luego las modificaciones están en estrecha relación con los procesos de *cambios económicos* y *políticos* y más específicamente se traducen en ajustes en dichas esferas que en algunos casos tienen impactos sociales de tintes críticos.

Los cambios, ajustes y transformaciones se identifican además con la crisis del Estado nacional centralizado de fuerte raigambre en México y Latinoamérica, modelo que tendencialmente fue provocado y se vio *envuelto en un conjunto de problemas crónicos expresados*, al menos, en la profundización de una crisis fiscal de Estado; el incremento de las tasas de inflación; la tendencia a la baja de los niveles de inversión, combinado con fuga de capitales; el decremento en los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos, inhibición de las iniciativas de la sociedad civil, entre otros ⁶⁴

En consecuencia, México requiere transformaciones profundas y estructurales, esto no significa que sean repentinas o sin un proyecto nacional, como lo fue la aplicación del modelo neoliberal que en el fondo de la postura teórica dejaba mucho para rescatar. Dicho fallo se localizó en la

⁶⁴ Moreno Espinosa, Roberto. *La administración estatal y municipal en el estado de México en los procesos de globalización*, México, IAPEM, 1996, pp 119 – 120

aplicación de políticas donde el Estado se desprendió de funciones, básicas aunadas a su propia razón de ser, sin haber fortalecido una sociedad civil mexicana, que por consecuencia histórica siempre dependió de la acción gubernamental. Omitió, al mismo tiempo, la realización de muchas de las actividades que a él le corresponden en virtud del legado de la Revolución tales como: el desarrollo de la comunidad indígena o en el mejor de los casos mantener una vida digna de la sociedad.

Hay al menos tres cambios que ayudarían a reconocer esa transformación mayor en la dinámica de la administración pública mexicana:

- 1) La orientación en la responsabilidad y en la evaluación de los cargos;
- 2) El sentido de la competencia y cooperación entre dependencias; y
- 3) La transparencia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas.⁶⁵

Una sociedad mexicana que esta saliendo del letargo demanda, con mucha razón, la acción concreta del gobierno y de sus instituciones administrativas para proveer de servicios primordiales para la subsistencia, seguridad pública, vivienda, empleo, educación al responder con ello a la problemática del nuevo milenio y desarrollar adecuadamente los tres niveles de gobierno.

Hoy, no se justifica la salida abrupta del Estado de las incipientes e inestables relaciones sociales, característica del proceso histórico del país. La sociedad civil mexicana quedo en la boca feroz de la economía del mercado, de los capitales golondrinos que no hacen más que especular. Es por ello que se necesita retomar el papel del Estado en la vida nacional por

⁶⁵ Merino, Mauricio. *De la lealtad individual a la responsabilidad pública*. En Revista de Administración Pública no. 91, México, INAP, 1996, p 11

conducto de acciones directas que beneficien a los diferentes públicos que conforman la sociedad.

Es cierto que la intervención del Estado estaba presente en todo tipo de interacción social después de la Revolución, en ese tiempo era necesaria su participación por tener una comunidad dispersa y sin los elementos necesarios para el desarrollo, de ahí que el papel estatal haya crecido sin medida, resultando un excesivo aparato burocrático ineficiente e incapaz de cumplir con las metas y objetivos tendientes a resolver la problemática presentada.

El neoliberalismo en México rompió con estructuras institucionales tradicionales y más que coadyuvar a la modernización del Estado y al desarrollo tan pretendido por todos y del que tanto se habla en el discurso político se empantanó ahí mismo. En un análisis comparado países desarrollados como; Japón, Alemania, Inglaterra y el propio Estados Unidos mantienen un grado de participación estatal en el quehacer cotidiano y el saber que cuentan con una sociedad civil capaz de afrontar sus propios problemas les proporciona mayor confianza en sus acciones, por lo que no se justifica la retirada de la intervención del gobierno y casos al contrario encontramos en la administración pública en naciones latinoamericanas quienes carecen de esas características.

En la actualidad, retomar al Estado como promotor del desarrollo integral con intervención decidida y concreta del gobierno en una sociedad marcada por la incertidumbre económica, cultural y política, a pesar que en este último rubro existan avances sustanciales, es incorporar lo deseado para el

país. Se habla y se justifica la modernización del gobierno y de la administración pública por parte de los intelectuales y de los servidores públicos, cuestión que nos conduce a reflexionar sobre ¿Cuáles y cómo eran las viejas prácticas de acción pública? y ¿Cómo son en la actualidad? ¿Habrá evolucionado la acción pública? Las respuestas nos conducirán al inicio de un análisis comparativo y con ello a la búsqueda de alternativas viables de aplicación que puedan facilitar el alcance del desarrollo nacional.

La expansión de las libertades políticas y económicas de la sociedad mexicana y latinoamericana, junto con la magnitud de sus problemas de atraso y justicia social, en medio de una transformación mundial de corte histórico, plantean al estado y a la sociedad problemas cruciales de organización política, de organización gubernamental, de gestión pública: de política y de políticas. *¿Cómo realizar las funciones del estado, en particular sus funciones económicas y sociales, en el nuevo contexto de una sociedad más democrática, plural, abierta, informada y participativa, en la que el gobierno queda sujeto al control del voto, de la opinión crítica y de la exigencia de rendir públicamente cuenta de sus actos, y donde las decisiones de gobierno están además restringidas por los contrapesos de otros poderes del Estado, por las libertades individuales constitucionalmente garantizadas, por la capacidad de organización e iniciativa de los grupos sociales para promover autónomamente sus intereses, por el buen conocimiento que los ciudadanos y organizaciones poseen de sus problemas particulares y de los asuntos públicos...?* ⁶⁶.

La forma de gobernar, con un estilo occidental, donde se resalta la democracia y el libre mercado el país, debe utilizarse a pesar de lo difícil y complicado que parezca, puesto que ahí se encuentra la dinámica global, con el uso de mecanismos eficientes en la práctica de la acción pública, claro está sin que ello se olvide la soberanía nacional.

⁶⁶ Aguilar Villanueva, Luis. El Estudio de las Políticas Públicas .. p 24

"El conocido estilo de gobernar en México, tal vez, en otros países, cuando a buscado superar el estilo personal en su sentido más peyorativo de arbitrio, ha intentado proceder de acuerdo a plan y plan nacional" ⁶⁷. El plan pretendía buscar *racionalidad de gestión y de universalidad de consenso*, que además llevara un conjunto de valores más o menos sistematizados *fundamentado*, según los actores, era la incorporación histórico - cultural de la nación. El plan nacional actualizaba, concretizaba en un tiempo político del país específico, un proyecto nacional, cuyo sentido, meta y herramientas se consideraba claro, manifiesto y sobre todo, colectivamente compartido. Pero el emisor y el destinatario de los beneficios de la planeación, la nación, su colectivo social y la propia estructura del Estado, no contemplaban los grandes avances de la vida social y agudizaban la problematización a la cual se enfrentaban los poderes públicos.

Planeación fue y es la forma de traducir todo un proyecto político comprometido en tiempos electorales para sustentar la vida nacional llevándolo a la práctica, donde se incorporaba el sentir de la población en su conjunto. Como se ha mencionado, dicho mecanismo de gobernación tenía una estructura centralizada, con una jerarquía vertical y totalmente inflexible que no logro responder a las exigencias de la vida moderna.

Pensar que la planeación gubernamental es la traducción directa del sentir social sería muy aventurado y difícil de comprobar, empíricamente es todo lo contrario, es resultado de presiones políticas y de actores políticos que buscan el interés individual. Dicho instrumento no puede ser arrojado por la

⁶⁷ *Ibid.*, p 25

borda, debe adecuarse a las exigencias contemporáneas y por su parte, la administración pública debe incorporar otros instrumentos de acciones de gobierno: **Políticas Públicas**.

El gobierno mexicano aplicó los mecanismos de la planeación, igual que otros países latinoamericanos, al contar con la estructura organizacional y el aparato administrativo adecuado para llevarlo a la práctica. Planeaban la solución de las demandas en un formato único, en el cual se mantenía el control político. A medida que los gobernados despiertan y exigen la *intervención de los poderes públicos la práctica tradicional empieza a transformarse*. Se ha cambiando la idea de que los problemas públicos y sociales difieren los unos de los otros, por tal, ya no pueden ser abordados de igual manera y con un planteamiento central, al poseer especificidad y circunstancias propias, como lo afirma Luis F. Aguilar:

La tradicional y ritual planificación sinóptica sería más idónea y productiva si diera lugar a un diseño y coordinación de programas singulares, conforme a la configuración concreta de las gestiones, demandas y necesidades, y conforme al grado de organización, capacidad, autosuficiencia, conocimiento y compromiso de los ciudadanos. *El pluralismo político deviene pluralidad de políticas.*⁶⁸

En abundancia de este concepto, bien vale mencionar lo que establece Mario Garza:

El interés nacional permite una definición de las aspiraciones máximas de la población, así entonces puede señalarse la existencia de aspiraciones o la concreción de objetivos que puedan ser operacionalmente perseguidos mediante la acción política.⁶⁹

⁶⁸ Aguilar Villanueva, Luis. El Estudio de las Políticas Públicas.... pp 32-33.

⁶⁹ Garza Salinas, Mario. *Diseño de una Política Pública para la prevención de desastres naturales*. En Revista de Administración Pública, No. 89, México, INAP, 1996, p 201.

Como consecuencia la acción concreta del poder ejecutivo en sus tres niveles no fue la más acertada, al combatir los problemas de forma deficiente, provocó en algunos casos que se agudizaran dichos problemas, por tanto la gobernación debe ser inspirada e instrumentada con políticas diferentes de acción.

Un proyecto de vida global se entiende en dos planos, el deseado y el operativo; el primero incorpora los valores culturales e históricos en objetivos de largo plazo y el segundo como objetivos de corto plazo o preocupaciones inmediatas de gobierno que se expresan en términos de políticas, estrategias, objetivos, metas, actividades y presupuestos que la Administración Pública requiere. Las Políticas Públicas se encuentran en este plano y en la actividad cotidiana del poder ejecutivo, por eso "es obligación del Estado promover la conquista de los objetivos nacionales, así como la obtención del interés nacional. El poder y el potencial son medios de que se vale para lograrlos." ⁷⁰

En resumen, la forma de gobernar en la nación mexicana y de solucionar las demandas sociales se basa en la planeación, que en su momento histórico logro desarrollar al país como una comunidad que avanzaba con pasos lentos. En una era denominada industrializada y modernizada, dichos conceptos fueron desplazados por la post - industrialización y la post - modernidad, conceptos que conllevan a la asimilación de nuevos valores conforme a la tecnología, robótica y la ciencia en general, donde las relaciones se vuelven más complejas y la acción del Estado se complica. La

⁷⁰ Garza Salinas, Mano. *Diseño de una Política Pública para la prevención de desastres naturales....* p. 202

vieja práctica de acción gubernamental necesitaba asimilar la modernización para alcanzar sus objetivos y no lo hizo con oportunidad.

La aplicación de Políticas Públicas en México por parte del gobierno no ha tenido el éxito que se esperaba, esto debido a dos motivos; primero que el estudio de ellas empieza en la década de los ochenta a diferencia de Estados Unidos que inicia sus estudios en los cincuentas, por tanto su asimilación de entendimiento y análisis es deficiente, y segundo, los tomadores de decisiones importantes en la Administración Pública se encuentran con las viejas trabas de las organizaciones institucionales como inflexibilidad, inestabilidad y burocratismo entre otros aspectos.

El único caso de Políticas Públicas, que ha destacado por sus resultados, es el Programa Nacional de Solidaridad, Enrique González establece que:

Abriéndose paso las comunidades rurales y urbanas han encontrado, dentro del contexto de reforma del Estado, mayores espacios para su acción, de tal manera que *organización social* y *participación* constituyen hoy un apoyo importante en el diseño de nuevas políticas públicas, en particular de las que se han aplicado en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.⁷¹

En la actualidad ya casi sustituido por un nuevo programa, una nueva Política Pública, el PROGRESA, motivo por el cual el mismo autor menciona que:

Como política pública en el sentido de desarrollar el marco institucional para que tengan cabida no sólo las acciones de gobierno (en sus tres órdenes) y los beneficiarios directos de dichas acciones, sino también otras organizaciones y grupos sociales (organizaciones no

⁷¹ González Tiburcio, Enrique. *Solidaridad y la Política Social: ¿Ahora, hacia dónde?* En Revista de Administración Pública, No. 89, México, INAP, 1996, p 227.

gubernamentales, colegios de profesionistas, estudiantes, entre otros) con capacidad de contribuir en el bienestar social.⁷²

Uno de los problemas del entendimiento del Programa de Solidaridad como una política pública es que no nace en el seno del marco teórico de ellas, sin embargo, incorpora elementos metodológicos de ellas, a la postre aunque contribuyó no logro cubrir con los beneficios esperados.

El gobernar por Políticas Públicas abre el abanico instrumental de la Administración Pública. tanto en la disciplina como en la práctica, por tanto, el gobierno mexicano debe tener apertura a las herramientas que le permitan una acción oportuna y concreta de los poderes públicos para la resolución de la problemática presentada y reclamada por la sociedad, de esta forma:

La transparencia en el diseño y la implementación de políticas públicas suele ser tan deficiente como la imposibilidad de establecer redes de cooperación entre dependencias y órganos de gobierno. Entendidas como herramientas de uso político, las políticas difícilmente pueden responder a la naturaleza pública que, idealmente, debería estar en su origen. Mientras la subcultura de la lealtad siga prevaleciendo, esas políticas seguirán siendo estrictamente gubernamentales y seguirán estando sujetas a redes políticas que se anidan en el seno de la administración pública, por razones muy diferentes al propósito simple de responder a las demandas sociales.

La política pública supone, desde un principio, la apertura y transparencia en el uso de los recursos públicos para resolver determinadas prioridades sociales. Es decir, presupone la subcultura de la responsabilidad como condición indispensable. En cambio, los programas gubernamentales pueden ser diseñados y ejecutados por razones políticas diferentes, mucho más animados por el deseo de conquistar nuevos espacios de poder político en beneficio de un equipo administrativo en particular.

En suma, la orientación hacia la responsabilidad y la evaluación

⁷² Ibid., p 244

sociales del quehacer público; el sentido de cooperación entre dependencias y niveles de gobierno, a la luz de propósitos públicamente definidos; y la transparencia correspondiente en el diseño y las redes de implementación de políticas realmente públicas, capaces de dejar atrás la idea de los programas gubernamentales fragmentarios e insuficientes, serían tres de las señas capaces de mostrar un cambio a fondo en la concepción y en el quehacer de la administración pública mexicana. Tres rasgos que anunciarían una reforma del gobierno consecuente con las transformaciones democráticas del régimen político y con las nuevas de la competencia económica".⁷³

La Administración Pública nacional se ha quedado rezagada y al margen de las transformaciones mundiales, específicamente se ha retrasado en la atención de las necesidades básicas de la sociedad, problemática que se ha agudizado en las últimas dos décadas, como las manifestaciones de los movimientos armados y ahora con la llegada del nuevo siglo más. Son nuevos tiempos en y para la cultura popular y resulta imprescindible la adopción de nuevas ingenierías que resuelvan y atiendan con mayor nivel y calidad los requerimientos de los diferentes públicos que componen la sociedad mexicana y con ello se eviten en la medida de lo posible confrontaciones con la sociedad y se pueda vivir en un régimen de convivencia social como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo.

⁷³ Merino, Mauricio. *De la lealtad individual a la responsabilidad pública...* pp 14 – 15.

2.3 Elementos de la Política Pública

El epicentro del terreno de una autoridad o grupo de autoridades como los ministerios, organismos, entes territoriales o la administración pública en todos sus niveles, debe ser el buen gobierno. El material empírico que trata a su estructura y normas propias para proceder a la aplicación de la acción del poder, implica la utilización de todos los actores políticos en forma racional para la puesta en práctica de las Políticas Públicas. Pero ¿Qué es una Política Pública?, Concepto que aún no se vislumbra en el desarrollo de la investigación, a pesar de que se ha dicho que es necesario en el comportamiento administrativo y en la modernización estatal.

El análisis de las Políticas Públicas no es un fenómeno nuevo. Mucho antes de que se convirtiera en una rama específica y cada vez más desarrollada de la Ciencia Política, estudios concretos se habían interesado en los productos de la acción pública.

Una política es una elección racional de las autoridades públicas que ven un conjunto de alternativas posibles para dar solución a los problemas incluidos en la agenda pública, pero este punto de análisis es de manera retrospectiva, algo se tiene del pasado y la metodología empírica es comúnmente utilizada en el diseño de dicha política.

Así, la orientación de las políticas públicas es racional porque únicamente se consideran intereses sociales y la optimización de los beneficios de las decisiones y es Incrementalista porque incluye la interacción de sus

actores, o sea la suma de experiencias además de procurar la continuidad, situación que facilita la toma de decisiones del proceder gubernamental.

Presupone, en principio, que el individuo es inducido a realizar elecciones racionales, habida cuenta de su conocimiento de los elementos que permiten evaluar los costos y beneficios de su decisión y acción. Sobrentiende situaciones en las que los participantes, decisores, aplicadores y evaluadores, disponen de alternativas para elegir, aún en condiciones en las que en realidad no padecen los problemas y solo son condicionantes de los grupos de poder.

Al determinarse tal coincidencia, sobre todo en los enfoques hacia la solución de problemas sociales, resulta notoria la precaución por mejorar la capacidad de los poderes públicos para dar respuesta a los problemas colectivos. No a través de fórmulas mágicas realizadas con las técnicas más sofisticadas, sino a partir del análisis del proceso, en continua evolución de implantación de los programas públicos, entendiéndolos como procesos de aprendizaje social de constante adaptación al entorno cambiante y con posibles reconsideraciones o rectificaciones de objetivos, acciones y medios.

La concepción en la ciencia política se ha perfeccionado mucho más que en cualquier otra época de la historia. Se han considerado que las ciencias de las políticas se ocupan del y en el proceso de toma de decisiones en el orden público y civil.

La primera definición de Políticas Públicas es de Harol Laswell, que en 1951, además de ser considerado el padre de la disciplina las traduce como "la

actividad teórica de producir conocimiento útil y relevante para la toma de decisiones del gobierno" ⁷⁴ aparece en un contexto social en que los problemas públicos, objeto de decisión gubernamental, se caracterizaban por su complejidad muy marcada y su nacimiento en sociedades cada vez más pluralistas y en el contexto de la guerra fría.

Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el Océano Pacífico. ⁷⁵

A las Políticas Públicas se les atribuyen las siguientes características:

- 1) Poseen un contenido, toda acción de gobierno debe tener fondo y forma, movilizandoo recursos para generar resultados.
- 2) Se integran en un programa, puesto que se traducen en un acto concreto y no son consideradas aisladamente, se aplican en un contexto general para resolver un asunto particular de impacto colectivo donde intervienen factores económicos, políticos y sociales.
- 3) Tienen orientación normativa, se presupone que una política pública no es resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de las finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias debe asumir.

⁷⁴ Laswell, Harold D. *The policy sciences*. USA, Stanford University Press, 1951, p 14.

⁷⁵ Meny, Yves, y Thoenig, Jean Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona, España, Ed. Anel, 1992, p 90.

4) Contienen factores de autoridad, el actor gubernamental o el tomador de decisiones se halla investido de legitimidad que es la autoridad pública, por tanto puede y debe llevar a la práctica la acción de gobierno; y

5) Tiene alcance social, las políticas se definen por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los públicos, es el punto más importante de las políticas públicas, *al no detenerse a resolver problemas de interés particular, sino que atiende el interés y la necesidad colectiva.*

Las adquisiciones gubernamentales cumplen con las cinco características establecidas para una política pública. Esta se opinión se apoya en el *criterio sustentado por el primer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito, en el incidente de revisión RA - 3291/98, donde se establece que en materia de adquisiciones impera el interés del Estado, ya que los procedimientos licitatorios tienen como finalidad satisfacer el interés general establecido por mandato constitucional.*

Del mismo modo las adquisiciones se integran en Programas anuales de Adquisiciones y su ejecución produce un impacto económico en ciertos sectores de la sociedad. Toda actividad relacionada con esta función debe estar encuadrada en un amplio marco normativo y sus impactos sociales se reflejan cuando las diferentes Dependencias y Entidades pueden cumplir con las atribuciones que le han sido encomendados.

Por lo anterior "Una política pública se compone de todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer"⁷⁶. Como consecuencia, se habla de todo el conocimiento que disponen los tanques pensantes o asesores gubernamentales permitiendo llevar a la práctica la acción del poder público y en algunos casos al hacer nada como parte de la estrategia política, se obtienen los resultados esperados para el grupo que detenta el poder.

Una política pública es definida por David Eston como "la autorización de valores para toda la sociedad y el gobierno se encarga de asignar dichos valores."⁷⁷

Del mismo modo Thomas Dye considera que la Política Pública:

Representa un instrumento prospectivo que significa una ciencia de la acción y de la antifatalidad y conduce a tener un panorama amplio del entorno social y varias alternativas relacionadas entre sí.⁷⁸

Asimismo Fred Frohock, la define como los:

patrones de acción que resuelven conflictos y proveen de incentivos a la cooperación. Los patrones de acción no actúan aisladamente, sino dentro de un marco más general de los programas de gobiernos, así pues, son actos específicos de gobierno, instrumentos en la práctica gubernamental.⁷⁹

⁷⁶ Dye, Thomas. *Understanding public policy*. USA, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1975, p 1

⁷⁷ Eston, David en *Understanding public policy*. de Dye, Thomas, USA, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1975, p 4-6

⁷⁸ Dye, Thomas. *Understanding public policy* U.S.A Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1975, p 8.

⁷⁹ Frohock, Fred. *Public Policy, scope and logic* U.S.A. Englewood Cliffs, New Jersey, 1979, p 42

Por lo tanto este autor considera algunos de los siguientes puntos para lograr la efectividad deseada, es decir que la política pública debe ser:

a) Regulatoria, al medir, concertar, ajustar acciones, conductas e intereses de la sociedad o de los que participan en ella;

b) Distributiva, porque debe repartir los bienes y servicios que la sociedad reclama;

c) Redistributiva, porque debe repartir, dividir los bienes a la población en su conjunto;

d) Capitalizable, ya que debe reeditar, producir y rendir beneficios a la sociedad, o sea, obtener el máximo del beneficio al menor costo posible; y

e) Ética, toda política pública debe tener una moralidad y ética por parte del hacedor y ejecutor de las políticas, en otras palabras, los servidores públicos deben cumplir con sus funciones encomendadas sin buscar lucro personal.

Por su parte, Thomas Dye manifiesta que la Política Pública en su formulación, aplicación, gestión y evaluación requiere de dos cosas *Arte y Creatividad*.

Arte porque incorpora creatividad, imaginación en la identificación y descripción de los problemas sociales y laboriosidad porque no considera un profundo conocimiento de las siguientes áreas: la política, la economía, el derecho, la sociología y la estadística por enumerar algunas.

Establecer un modelo de acuerdo a la propuesta de Dye, implica considerar que el modelo debe:

- Ser sencillo, ordenado y claro para entender lo que se pretende alcanzar;
- Identificar los aspectos significativos;
- Fijar congruencia entre las partes que lo integran;
- Apuntar hacia en la solución de los problemas;
- Sugerir explicaciones alternas y predecir consecuencias; y
- Representar a la sociedad en su conjunto y no al interés particular.

Joan Subirats, señala que toda Política Pública: "es definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones." ⁸⁰

Lindblom, destaca que estudiar Políticas Públicas:

es referirse a procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentados en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes hacedores y perspectivas evaluadoras. Estamos, ante un panorama

⁸⁰ Subirats, Joan, "Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración", México, INAP, 1989, p. 42

lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando entre opciones y cursos de acción específicos⁸¹

En resumen, las Políticas Públicas son un instrumento en el campo de la acción gubernamental que incorpora valores colectivos, tendientes a resolver problemas presentados a la Administración Pública e incorporados a la agenda y donde el Estado y los públicos participan de forma directa en la hechura y aplicación de ellas.

Las Políticas Públicas constituyen una nueva forma de realizar la actividad gubernamental en sociedades plurales, abiertas, complejas, informadas, pero aun ubicadas dentro del subdesarrollo político, económico y social.

Los elementos que debe incorporar toda política pública son: diagnóstico, planteamiento del problema, negociación de la política pública, aplicación y evaluación. En respaldo de lo anterior

Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad... por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organización) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general... El programa de gobierno por políticas públicas es entonces el esfuerzo por depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales de incrustaciones "corporativas", "pluralistas", de grupos de interés, clientelares, que las hicieron caer en manos de "gorriones" y "coaliciones distributivas" (Olson) o "buscadores de rentas" (Tollison), al amparo de la "acción colectiva" y de los "movimientos de masa" que tan entusiasta como irreflexivamente los estados sociales (istas) de viejo cuño celebraron y desplegaron.⁸²

En resumen se puede concluir que el orden metodológico de una Política

⁸¹ Lindblom, Charles. *The policy-making process* U.S.A. Prentice Hall, 1980, p. 8.

⁸² Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las Políticas Públicas...* pp 33, 34 y 35

Pública, de acuerdo con conceptos del Dr. Daniel Acosta E., es el siguiente:

- ◆ La gestación del problema público debe manifestarse de tal forma que represente el reclamo de necesidades colectivas básicas para su subsistencia o para el desarrollo de la economía nacional;
- ◆ Se debe realizar un diagnóstico tan claro y consistente que permita la elaboración de un pronóstico de los resultados esperados, de su aplicación, de su consenso, de las tendencias y de los diferentes escenarios en que se pueda aplicar;
- ◆ Formular, considerando los párrafos anteriores, la Política Pública de acuerdo a las características establecidas en este capítulo;
- ◆ Instrumentar la Política Pública diseñada para satisfacer las diferentes demandas de los públicos que conforman la sociedad; y
- ◆ Realizar una evaluación concreta, medida, medible y comparativa con los escenarios planteados, a efecto de determinar sus resultados y los beneficios que aportó a la sociedad.

2.3.1 Definición del problema

Muchas de las preguntas en torno a las políticas públicas están en la Definición. ¿Cuándo son problemas?, ¿Qué determinada situación es considerada problemática?, ¿A quiénes les representa un problema?, ¿Qué tanto de los problemas es objetivo o es un simple sentimiento del hacedor de la Política Pública?, Los cuestionamientos nos conducen a pensar que la problematización de una política empieza desde su definición.

Por lo general la primera información disponible proviene de los diferentes públicos y se deriva del lenguaje utilizado en el ambiente político del propio beneficiario. Este lenguaje puede estar confinado a lo que parecería un problema técnico, o bien, puede estar inmerso en una amplia controversia de interés social. En cualquier caso, quien define la problemática que ha de ser atendida debe considerar muchos más aspectos además que la simple solicitud de los ciudadanos, con objeto de definir el problema de tal forma que pueda ser manejable y tenga sentido a la luz de los diversos intereses manifiestos, tanto públicos como gubernamentales. Al respecto Luis F. Aguilar apunta:

Los problemas públicos no son sencillos, ni fácilmente solubles. En los Estados contemporáneos, aún en el nivel de los gobiernos locales, los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos. Su alto grado de dificultad se debe en gran parte a que los privados y sus organizaciones suelen convertir justamente en público los problemas que ocasionan y que son incapaces de resolver con sus intercambios competitivos y cooperativos... Muchos son también los problemas que escapan al control de los privados en razón de su misma naturaleza, como serían las llamadas fallas del mercado, bienes públicos, externalidades,

monopolios naturales, asimetrías de información y que se transforman por su importancia estratégica común en cuestiones públicas.⁸³

Cuando un problema se considera público y es aceptado en la agenda de gobierno puede catalogarse como el fundamento de la acción gubernamental concreto y es atendido en un tiempo considerable por los ejecutores de la política. "Colocar una cuestión en la agenda significa, implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y sobre todo tratable para el gobierno"⁸⁴.

Otro punto de vista es el siguiente:

Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública es estudiada, explorada, organizada, y posiblemente calificada por los interesados quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad aceptable provisionalmente en los términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.⁸⁵

El que define es quien llega a tomar el control de la decisión pública, situación que se presenta al tener la capacidad de entender el problema con sus posibles consecuencias, cabe señalar, que no todas las cuestiones planteadas al poder ejecutivo se traducen en una política pública y en algunos casos ni son tomados en cuenta para su resolución, es decir no forman parte de la agenda pública.

⁸³ Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Antologías de Políticas Públicas, No 3, México, Grupo editorial, Miguel Angel Pomúa, 1996, p. 55.

⁸⁴ *ibid.*, p. 51

⁸⁵ Hogwood, B. y Gunn, L. A., *Policy Analysis for the Real World*. U.S.A. Oxford University Press, 1984, p. 108

Los gobiernos, inmersos en la complejidad que representa la vida en la actualidad, pueden llegar a ser esclavos de grupos de intereses poderosos y llegan a correr el riesgo de no atender lo público desvirtuando la acción gubernamental encaminada a la colectividad. En países latinoamericanos esta práctica es muy común, como consecuencia, se necesitan gobiernos fuertes y de alta moralidad para enfrentar las presiones a la que se ven sujetos.

Los problemas de las Políticas Públicas, de acuerdo con R. L. Acfoff:

son contruidos en su entorno, con elementos de las situaciones problemáticas que han sido analíticamente abstraídos de situaciones. Lo que nosotros experimentamos son situaciones problemáticas; no experimentamos problemas que, a manera de los átomos y las células, son construcciones conceptuales ⁸⁶

Esto significa que cuando se define un problema para la formulación de la política pública, el hacedor de la política se ha enfrentado a una situación concreta de la realidad, aplicando cierta rigurosidad científica, mientras que en las ciencias exactas primero se utilizan hipótesis de un mundo abstracto y después se comprueban.

La vida en sociedad esta llena de problemas que de acuerdo al rol del Estado y del aparato ejecutor deben ser atendidos, por tanto los servidores públicos encargados de ellos deben canalizarlos a la agenda pública con conocimiento de causa para que el problema sea atendido eficientemente. Así Luis F. Aguilar establece que:

⁸⁶ Acfoff, R. L.. *Redisgining the future: Approach to Societal Problems*. Wiley, New York, 1974, p. 21.

los problemas tienen, en cambio, una naturaleza cognoscitiva más que vital o valorativas, son construcciones lógicas, que articulan, ordenan los datos y elementos que la tensión entre la factualidad y el deseo liberó y los reúne en una definición ⁸⁷

En la realidad los problemas deben ser abordados con un riguroso orden metodológico para lograr una clara definición y por consecuencia su inclusión en la agenda pública para su posterior atención. Lo anterior se concluye en vista de que:

Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad... Las definiciones sirven, a la vez, para encuadrar las elecciones públicas posteriormente y para afirmar una concepción particular de la realidad. Por lo tanto, las decisiones que se adopten durante el proceso de formación de la agenda tienen consecuencias muy profundas, en el sentido que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social. ⁸⁸

Definir el problema es encontrar posibles soluciones, se dice que al diagnosticar se obtiene la mitad de la solución, no se puede describir una situación problemática, si no existen alternativas que coadyuven a su resolución, los ejecutores deben estar conscientes para llevarlo a la agenda de gobierno.

Para Yves Meny, la definición del problema es generada en origen por una demanda social y de las necesidades que, supuestamente, genera esta demanda, esto significa que las necesidades no se definen ni se enuncian con claridad, la visión de las necesidades es selectiva y se distinguen cuatro formas de ellas:

⁸⁷ Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas públicos y agenda de gobierno...* p 59.

⁸⁸ Elder, Charles y Cobb, Roger. en Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas públicos y agenda de gobierno ..* p 78.

- La necesidad normativa, de acuerdo a la actividad cotidiana de la administración pública y los valores de los servidores públicos.
- La necesidad sentida, que es la expresión directa de la sociedad y donde el hacedor de políticas debe canalizarlas dentro del proceso de la acción gubernamental.
- La necesidad expresada, son actos concretos para saber que existen los problemas, pueden ser manifestaciones, peticiones al aparato ejecutivo, actos populares, negociaciones con partidos políticos.
- La necesidad comparativa, que se genera cuando se compara diferentes situaciones sociales y geográficas en término de un servicio determinado.

Por lo anteriormente expuesto, se considera adecuado citar a Charles Elder:

Un problema público es socialmente asumido: se genera un proceso de responsabilización por parte de tal o cual segmento de la sociedad. Un grupo determinado decide que un problema es acreedor a una intervención pública porque dicho grupo tiene capacidad, autoridad para promocionarlo como tal. Puede exigir una acción pública para que se haga algo al respecto.⁸⁹

La definición del problema debe ser abordada en la agenda pública con las siguientes características:

a) Simplicidad, para que sea entendida por todos los actores involucrados en ella.

⁸⁹ Yves, Many y Thoenig, Jean Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona, España, Ed Anel, 1992, p 120

b) Temporalidad, fijando el tiempo de inicio y el de terminación, para cumplir con las expectativas que representa la política pública.

c) La novedad, aunque los problemas públicos no son novedosos, lo diferente es la forma de definición y de atención por la aplicación de la política pública.

d) La determinación de los posibles resultados producto de la aplicación de la Política Pública.

Desde la definición del problema el arte en la Política Pública se manifiesta, de ahí el éxito que se espera de ella, de lo contrario, desde la definición se estarían derrochando recursos que pueden ser canalizados a otras áreas y a la solución de otros problemas.

2.3.1.1 La agenda de gobierno

La definición de los problemas es el inicio de una política pública que en un tiempo determinado pueda ser llevada a la práctica por los poderes públicos si estos son considerados en la agenda de gobierno. Por tanto, es imprescindible preguntarse, ¿qué es una agenda pública? y ¿cómo los problemas acceden a ella? En respuesta se utiliza la siguiente cita:

La agenda se puede definir como el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención activa de las autoridades públicas legítimas. En otras palabras una autoridad pública administra una agenda con un orden del día o un programa... Pero la agenda de políticas públicas, designa un conjunto de problemas objeto de controversias públicas. Dichos problemas, cuya enumeración varía con el tiempo, deberá tomarlo en cuenta y exige la intervención de la autoridad legítima.⁹⁰

Así toda autoridad pública debe incorporar en su acción cotidiana una agenda en la que se incluyan los asuntos que requieren de la atención del aparato público y se comprende que:

Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.⁹¹

Se vuelve entonces un campo de interacción de los diferentes actores que buscan la solución de sus problemas desde el enfoque de su manifestación y desde el enfoque de su solución.

⁹⁰ Yves, Many y Thoenig, Jean Claude. *Las Políticas Públicas* Barcelona, España, Ed. Ariel, 1992, p 114.

⁹¹ Aguilar Villanueva, Luis *Problemas públicos y agenda de gobierno...* p 29

"Por formación de la agenda pública se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública"⁹². Estos problemas deben reflejar el sentir de la sociedad para ser abordados y tomados en cuenta en la programación de la acción gubernamental tal y como se establece a continuación:

El proceso por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de resolución potencial por parte del sector público, se le ha denominado "formación o fijación de la agenda"... Las cuestiones que los miembros de la comunidad política perciben como dignas de atención pública y .. que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente.⁹³

Desde este punto de vista, las agendas públicas son imprescindibles para la acción gubernamental. Diversas agendas se presentan acordes a la o a las autoridades correspondientes para abordar los problemas públicos.

La agenda de gobierno se clasifica en dos tipos:

1.- La agenda institucional. Donde se reúnen todos los problemas que dependen del ámbito de acción de la organización administrativa. Así, la Constitución y otras leyes enumeran el tipo de problemas que serán abordados en la agenda pública de alguna autoridad. Esta se puede mover por formas y procedimientos establecidos en la norma o por la tradición que

⁹² Ibid., pp 77.

⁹³ Ibid., pp.106 - 107

codifica el contenido y la programación de los problemas de una forma natural o consensual de la intervención pública; y

2.- La agenda coyuntural o sistémica. Constituida por problemas que, al contrario de la primera, no pertenecen a la competencia habitual de la autoridad pública y en el sentido estricto da forma a la política pública.

Por lo tanto agenda pública, es el instrumento en donde convergen los problemas de interés colectivo, mismos que deben ser abordados por los poderes públicos y a su vez debe ser atendida con un amplio sentido de responsabilidad para lograr lo proyectado por la política pública, en términos de resolver las cuestiones coyunturales y contingenciales planteadas por la sociedad.

2.3.2 Planteamiento del problema

Al entender la problemática analizada por el hacedor de Políticas Públicas y después de tener un diagnóstico claro de la realidad a que se enfrentaran los poderes públicos, el planteamiento teórico del problema es el que permite conducir a la Política Pública por los mejores caminos.

La hipótesis del problema es la segunda escala que deben ejecutar los hacedores de las políticas públicas para crear escenarios de como se debe llegar a la acción gubernamental. A diferencia de la definición del problema, donde se entendía una compleja situación problemática, el planteamiento del problema debe consistir en la coherencia teórica con apego a la realidad.

Por lo anterior:

La información que se requiere para entender el problema depende de la idea que uno tenga de como solucionarlo. Es decir, para describir detalladamente un problema enredado, uno tiene de antemano que realizar un inventario exhaustivo de todas las soluciones concebibles. La razón es que todas las preguntas que se hagan para obtener información adicional dependen del entendimiento que se tenga del problema y de su resolución en un determinado momento. El entendimiento del problema y la resolución del mismo son cuestiones concomitantes ⁹⁴

Cuando se hace una reflexión teórica de las variables que se encuentran alrededor de un problema también se tiene la solución de él o de ellos, al ir conjuntando los puntos elementales que nos permiten abordar el problema dentro del proceso de la acción gubernamental.

⁹⁴ Horst, W. J. y Weber, Melvin. *Dilemas de una teoría general de planeación* en Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas públicos y agenda de gobierno....* p 173.

Para plantear la hipótesis del problema se requiere de:

la conceptualización de los tipos de acción viables, lo que llamo intervenciones factibles, requiere que el analista posea el sentido de lo que se puede hacer y lo que se debe hacer. No es fácil separar una noción de la otra, ya que el rango de las posibles respuestas limita lo que se debe hacer.⁹⁵

Del mismo modo y de acuerdo con Peter May podemos anotar que:

Un enfoque útil para explorar cuáles son las acciones viables para resolver un problema es localizar y conceptualizar desde el principio los factores que pueden ser manipulados y modificados en el ataque a uno o más aspectos de un problema. Estos factores pueden ser pensados como variables de una política.⁹⁶

La identificación de todas las variables se hace más importante para la aplicación de la política y sus posibles consecuencias, de ahí que la clarificación del problema sea parte fundamental en el curso de acción política.

Para identificar las variables de las políticas hay que entender el contexto en que opera una organización y tener un conocimiento específico del programa. Si uno puede esbozar un modelo descriptivo de los factores que ocasionan los problemas y visualizar claramente los incentivos que requieren los diferentes actores involucrados (usando el "mapeo retrospectivo"), el análisis se torna más sencillo que si se tiene conocimiento vago de los problemas y de las posibles medidas a tomar.⁹⁷

⁹⁵ May, Peter. En Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas públicos y agenda de gobierno...* p 173

⁹⁶ *Ibid.*, p 247

⁹⁷ May, Peter. *Claves para diseñar opciones de políticas.* En Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas públicos y agenda de gobierno ...* p 249

El planteamiento del problema es producto del pensamiento que se tiene de una situación problemática presentada y analíticamente abstraída de una realidad, que conduce a sistematizar la información para transitar por el buen camino de la acción de gobierno.

El diseño total comienza al tener estructurada la descomposición de los diversos problemas de sus componentes y el tener a la memoria las diversas condiciones y especificaciones que son aplicables para el diseño de sus elementos. . El problema resulta bien estructurado en lo particular, aunque quede mal estructurado en lo general o en su conjunto.⁹⁸

En resumen, el planteamiento del problema es la aplicación teórica a la diversidad de las cuestiones presentadas por la sociedad a los poderes públicos. Esta estructura lógica debe mantener simplicidad, aunque no signifique rigurosidad metodológica, con ello se logra una clara desagregación de las partes que conforman el conflicto, situación que permite una visión global y detallada a la vez que se puede consolidar con la obtención de diversas alternativas de solución a la problemática incluida en la agenda pública.

⁹⁸ Simon, Herbert. *The new Science of Management Decision*. U.S.A. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1973, p. 190.

2.3.3 Negociación de la Política Pública

Es sorprendente el uso moderno del concepto negociación, no es que antes no se conociera o no se utilizara, en realidad es posible que el proceso de negociación haya acompañado al hombre desde que aparece en el planeta y empieza a determinar que mediante situaciones de intercambio puede satisfacer sus propias necesidades, este es el mismo antecedente de las adquisiciones.

La negociación, entendida como resultado de un proceso histórico y social más que como algo coyuntural o accidental, permite la consideración de que la negociación protagonizada por el Estado y la sociedad ha producido una recomposición de los supuestos y expectativas con los que se han venido realizando las relaciones sociales, políticas, económicas, comerciales y culturales. La negociación genera, por sí misma, una nueva dinámica social.

Actualmente se hace cada vez mas claro, que ante determinado género de asuntos con implicaciones trascendentales hacia las colectividades, la población voltea hacia las instituciones oficiales y hacia cierto tipo de servidores públicos, esperando como algo normal y lógico que estos actúen como sus representantes a la vez que sean los facilitadores de la solución de sus problemas.

Por lo tanto la negociación ocupa un lugar importante en la jerarquía de los actos públicos, porque precisamente es en ese momento en donde se juegan todos los intereses involucrados en la Política Pública.

A pesar de que se trata de dar racionalidad a los recursos con los que cuenta la Política Pública para su aplicación, esta depende en gran medida de la "arena política", sin embargo, el decisor final tiene la última palabra, de ahí que la negociación con todos los participantes involucrados se haga en los mejores términos al tratar de afectar lo menos posible los intereses de los particulares o en su caso procurar una acertada resolución a sus demandas.

La decisión final descansa en el apogeo final del trabajo político y administrativo llevado a cabo en el proceso de cabildeo con todos los actores políticos. Todas las relaciones de poder conllevan una decisión del ejecutor de la política pública, en virtud de que una mala decisión tiene como riesgo la desviación de la acción gubernamental hacia la incertidumbre, la corrupción y a no lograr lo deseado.

Los ciudadanos mismos, mediante sus organizaciones privadas, sociales, no gubernamentales o partidos políticos, pueden ser también los sujetos de la Administración Pública, haciéndose cargo de la gestión de los asuntos públicos en cooperación con el gobierno o con la presencia (financiera regulatoria, promotora, supervisora, evaluadora, correctora) del gobierno.

El actual territorio administrativo está habitado por organizaciones públicas gubernamentales y por todo un conjunto de organizaciones público – privado no gubernamentales. Una cohabitación inesperada pero para muchos deseable y productiva.

Algunas organizaciones surgieron por la oportunidad de obtener buenas utilidades al hacerse cargo de la producción de ciertos bienes

públicos (infraestructura por ejemplo) o de la prestación de servicios públicos. Son formas de realizar el interés público persiguiendo el interés privado ⁹⁹

En la decisión se involucran diversos intereses, donde el cabildeo es necesario para la conciliación de todos ellos, tanto en la sociedad como en el poder mismo, al ser un proceso interactivo y cambiante que da forma a la decisión final debe ser considerado como un punto específico del proceso de la acción pública.

La importancia de la negociación como un punto específico del proceso de la Política Pública es la intención de conciliar todos los intereses que se vean afectados. La negociación, como planteamiento de la política pública, no es una interrelación directa con los diversos actores en el campo de la realidad, sino una cuestión hipotética a seguir por los tomadores de las decisiones políticas para ponerlas en la práctica, puesto que tienen un grado de flexibilidad que en la actividad de lo concreto se ira fortaleciendo.

La clasificación de la decisión debe contener los siguientes rasgos para obtener la factibilidad de su aplicación, por lo que:

- a) Es global, debido a que afectará todo lo que esta a alrededor del problema a solucionar;
- b) Es política, en el sentido del poder político estrictamente concebido en el corporativismo, nepotismo y a la referencia profesional, pero dicha

⁹⁹ Merino Mauricio, *De la lealtad individual a la responsabilidad pública*, Revista de Administración Pública no, 91, INAP, Mexico, 1996, pp 25

decisión debe asignar nuevos valores tendientes al desarrollo socio – estatal; y

c) Es autoritaria, porque en algunos casos la negociación entre los diferentes actores se ve interrumpida y sólo es atendida por las personas involucradas en la ejecución de la política.

Caswell, considera el proceso de decisiones bajo dos perspectivas, una la formulación y otra el proceso de legitimación.

- ❖ La formulación designa el trabajo mediante el cual una apuesta se escribe en la agenda gubernamental y se transforma en acción pública eficiente y eficaz.
- ❖ El proceso de legitimación parece más breve e identificable, pero este proceso de cabildeo resulta exhaustivo, al complicarse la etapa de la negociación.

El cabildeo es parte de la negociación con todos los actores políticos que dan paso y generan una arena política, tal punto debe ser considerado para la hechura de la acción gubernamental y es donde los intereses de los particulares son afectados por un interés colectivo.

En síntesis nos encontramos en el contexto de que la negociación es una realidad que ha cubierto una función trascendente, que los mexicanos hacen bien y que sin duda brinda resultados aplicables.

2.3.3.1 Arena política y actores en la acción gubernamental.

El panorama en el cual se elabora el proceso de decisión de una política pública se visualiza complejo, pero la metodología utilizada y sus hipótesis clarificadas manifiestan e identifican cuatro importantes factores:

- El papel desempeñado por el decisor.
- Los procedimientos que intervienen en el proceso.
- Las relaciones de influencia y de poder entre los actores.
- La ambigüedad y el mal contenido como factores de acción.

Al igual que las empresas y los partidos políticos, los servidores públicos funcionan como conjuntos organizados plurales y pluralistas. Los distintos elementos, oficinas, grupos y profesiones que los componen no obedecen en sus comportamientos cotidianos a todos de la misma manera. Cada uno persigue sus intereses sectoriales, manifiestan su propia visión de lo que es eficaz y racional. No hay racionalidad colectiva única ¹⁰⁰

Todos los ajustes de los actores se realizan entorno a las relaciones del poder que se tejen entre ellos. Los actores que controlan una gran incertidumbre son los que influyen en la actividad de las instituciones públicas y a los que se deben considerar con mayor precaución para la toma de la decisión final.

Un actor es un individuo o un grupo, cuya atención hacia un problema o el apego que tiene por una solución, hace que le dedique tiempo y presiona al estar presente en todo el curso de la acción de gobierno.

Los actores en la escena de la política pública modifican sin cesar sus percepciones de los problemas para intervenir en su acción, sus soluciones, su definición en el momento de la acción y su forma de considerar las partes interesantes que se incluirán en el proceso.

Algunos autores y estudiosos del proceso de negociación le consideran como: "subsistema de políticas", que busca localizar y caracterizar a los actores fundamentales de la elaboración de una agenda política y de la formulación de la política, al igual que en la red de expertos en los asuntos subyacentes a lo público.

Cada subsistema está integrado por un conjunto de actores que tratan de influir en la asignación de valores, premios o pérdidas en nombre de la sociedad y que han logrado obtener alguna hegemonía sobre la política de referencia, notoria en el hecho de que consiguen premios o no padecen pérdidas. Los criterios son más severos, al añadir que estos actores han tendido también ductos que terminan en la hacienda pública y ha adquirido algunas franquicias en algunos aspectos de las políticas públicas.¹⁰¹

Por su parte el conjunto de actores puede definirse como: "la arena política no es un campo de juego donde juegan todos bajos las mismas reglas; algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición del problema"¹⁰².

¹⁰⁰ Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona, España Ed Anel, 1992, p 147

¹⁰¹ Milward, H. B. y Wamsley, G. H. *The Policy cycle*, Beverly Hills, London, 1984, p 4.

¹⁰² Elder, Charles y Cobb, Roger. *Formación de la agenda en Aguilar Villanueva, Luis* *Problemas públicos y agenda de gobierno*. . p 84.

Theodore Lowi, el investigador más arduo en este punto de la acción gubernamental considera:

las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su propio proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo. Es necesario, entonces, identificar y comprobar dentro del esquema las resoluciones empíricas que puedan anticipar y explicar.

103

Para definir con eficiencia todo el proceso de la Política Pública, la negociación es importante, primero identificando los actores políticos y segundo conciliando los intereses, de la mejor manera para lograr la aplicación adecuada del curso de acción.

En la acción política pueden identificarse tres tipos de arenas políticas:

1.- La arena que se desarrolla alrededor de las políticas denominadas distributivas y se caracteriza por su estructura tradicional.

2.- La arena regulatoria que esta compuesta por la multiplicidad de grupos organizados alrededor de relaciones tangenciales o actividades compartidas;
y

3.- La arena redistributiva, que son las políticas desplazadas hacia todos los actores al conllevar un grado de descentralización política.

¹⁰³ Lowi, Theodore. *American Business and public policy*. in World Politics, USA, 1964, p 689.

Al quedar definido en el proceso de la negociación donde los intereses de los particulares deben ser afectados en grado mínimo, la aplicación de la política pública no encontrará muchos obstáculos para ser utilizadas como las herramientas tradicionales de administración pública. A efecto de clarificar los posibles obstáculos que se enfrentan, valga la cita que sigue:

En la mayoría de los países, el administrador público deberá enfrentar la creciente oposición de sus superiores, los hombres políticos; de los destinatarios de los servicios, los grupos sociales; y de sus competidores. Ya no podrá aislarse dentro de sus grandes organizaciones centrales, cuya sofisticada jerarquización disuelve toda responsabilidad. Nunca más podrá parapetarse tras las excesivas reglamentaciones que frecuentemente, penetran demasiado profundo en la vida cotidiana del ciudadano

Por lo que la legitimidad del administrador público será más y más cuestionada. Cada vez con menor frecuencia sus advertencias y decisiones serán tomadas como verdades absolutas. Se exigirá de él una mayor eficacia para proporcionar más y mejores servicios con menos recursos. Será continuamente evaluado y se encontrará cada día más a la vista de todos. En resumen deberá compartir su poder e influencia con los otros grupos de la sociedad ¹⁰⁴

Con lo citado se puede fundamentar que en todas las actividades de los servidores públicos, ya sea que tomen decisiones o sean sus ejecutores, deben ser producto de la negociación con todos los sectores de la sociedad.

La nueva delimitación del ámbito del Estado respecto del mundo privado y social recorta y adelgaza a la administración pública como conjunto de organizaciones, programas, procesos y personal. Por otro lado, la nueva forma de cumplir las funciones públicas, que comienzan a incorporar organizaciones privadas y no gubernamentales (lucrativas o no), transforma el ejercicio y el instrumental administrativos ¹⁰⁵

¹⁰⁴ López Buitrón, Jaime Domingo *La concertación en México*. México, Asociación Franco – Mexicana de Administradores Públicos, 1991, p 144.

¹⁰⁵ Menno Mauricio, *De la lealtad individual a la responsabilidad pública.....* p 26

2.4 La aplicación de la política pública

La aplicación de las Políticas Públicas, en sí, es un tema nuevo de estudio dentro de la disciplina, al ser un proceso para llevar a la práctica la acción gubernamental, pues le antecedieron toda una serie de elementos de la problematización y el planteamiento de las hipótesis que deben ser resueltas por los poderes públicos.

Existen varios investigadores que revisaron el proceso de la aplicación de las Políticas Públicas y hoy se ha vuelto un campo específico de acción analítica que pretende no sólo describir el proceso, sino dar alternativas de programas reales para la puesta en práctica.

El estudio de la aplicación de la política tiene su auge en los Estados Unidos, como toda la disciplina de las políticas públicas, de igual manera existe *confusión en la traducción del inglés al español*, puesto que algunas palabras no existen en el castellano, tal es el caso de la "implementation" que literalmente sería implementación. Algunos estudiosos de habla hispana lo manejan como implementación, cuestión que es incorrecta, pero se asume como la puesta en práctica propiamente dicho.

La puesta en marcha de la acción pública es la instrumentación de la Política Pública, donde los recursos asignados deben cumplir con los objetivos y metas planteados en un principio para la solución de los problemas de los diferentes públicos de la sociedad.

Más allá del diseño está la implementación de la decisión. Y más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos.¹⁰⁶

El campo de la implementación se hace más problemático por todos los actores y organizaciones institucionales involucradas en tal proceso, así como la influencia de algunas variables externas no contempladas en la política, lo cual confirma el Arte de la aplicación o puesta en marcha de la acción gubernamental.

Una de las primeras tareas de la aplicación de la política pública es la definición de su aplicación:

El significado primero del implementar es derivado del lenguaje ordinario (inglés): llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar.. El verbo denota la acción que ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento. En este contexto es obvio que lo que se implementa el objeto de la acción denotada por el verbo implementar, es la política. Procede entonces, lógicamente, una clara distinción entre la política y el acto de implementarla.¹⁰⁷

La puesta en práctica involucra a todos los actores previstos con anterioridad, pero el encuentro y el desencuentro entre los agentes gubernamentales y la sociedad civil puede evidenciar que:

a) Exista incompatibilidad directa con otros compromisos.

¹⁰⁶ Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de la políticas*. Antologías de Políticas Públicas, No. 4, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 35.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 43.

- b) Haya ausencia de compatibilidad con manifestación de preferencias por otros programas.
- c) Tengan compromisos simultáneos con otros proyectos.
- d) Dependan de otros que no comparten el mismo criterio de vigencia de la realización del proyecto.
- e) Muestren diferencias de opinión sobre la estructura organizacional que lleva a la práctica la política.
- f) Existan diferencias legales.
- g) Sean acuerdos acompañados de poder.

Por consecuencia la aplicación se vuelve más difícil, en virtud de la verdadera instrumentación de las acciones a seguir por el poder público, tal y como es el caso de las adquisiciones gubernamentales.

Eugene Bardach señala: "Se debe llegar a una concepción precisa del proceso de implementación, antes de intentar especificar sus problemas y especular sobre lo que se debe hacer para enfrentarlos" ¹⁰⁸. Como resultado, se establece un problema del proceso para llevar a cabo la Política Pública, determinado por el control y dirección de una multitud de actividades gubernamentales.

¹⁰⁸ Bardach, E, *The implementation game* Cambridge, MIT Press, 1977, p 37.

Uno de los primeros pasos en la implementación es el proceso de ensamblaje de todas las actividades tendientes a solucionar la problemática social, por eso se puede considerar que es:

Una máquina (la política o el programa), cuyas partes o componentes son, entre otros, los recursos financieros y los procesos administrativos, las fuentes de los fondos, las dependencias públicas, las empresas privadas proveedores de bienes y servicios, los grupos de apoyo, las regulaciones de las autoridades gubernamentales, la actitud de los beneficiarios o clientelas... La implementación es entonces, el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes partes. . son independientes entre si, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control .

¹⁰⁹

La aplicación de la Política Pública conlleva entonces el cuidado y destreza de su aplicación para no afectar los intereses de los públicos solicitantes, del aparato gubernamental y de los supervisores de la acción. Eugene Bardach establece que:

El proceso de implementación se caracteriza por la maniobra de muchos autores semi - autónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener a elementos que le den el control

¹¹⁰

El problema se agudiza cuando el control se sale de las manos del ejecutor, por consiguiente debe tener mayor visualización, habilidad, capacidad de negociación y fuerza en la puesta en marcha de la acción gubernamental.

¹⁰⁹ *ibid.*, p 37

¹¹⁰ *ibid.*, p 51.

La implementación de las políticas públicas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con mira a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones públicas.¹¹¹

El proceso de aplicación varía de acuerdo al tipo de las políticas públicas que se vayan a aplicar, ningún método de aplicación es igual en las acciones de gobierno, por tanto, no existe un formato único como en la planeación. A diferentes tipos de decisiones corresponden diferentes procesos de aplicación y se pueden implementar considerando lo siguiente:

La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar; no faltan palabras para identificar lo que a primera vista parece evidente a cada uno.¹¹²

La puesta en práctica se asume como un campo de investigación en el proceso de Políticas Públicas, mismos que en resumen son los actos concretos del gobierno y las consecuencias de su puesta en marcha, debido a que involucran diferentes mecanismos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos desde su definición.

¹¹¹ Williams, W. *The implementation perspective*. Berkeley, University California Press, 1980, p 144.

¹¹² Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude. *Las Políticas Públicas* . . . p 158.

2.5 Evaluación de la política pública

La evaluación es el último elemento que compone a la Política Pública para ser considerada como tal. Dicho punto es importante para definir la conclusión o la continuidad de la acción gubernamental de acuerdo a los resultados arrojados por la exhaustiva investigación entorno a ella.

"La terminación estructural incluye no solo la cesación de actividades programáticas, sino también los arreglos institucionales para el desempeño de esas actividades"¹¹³. La terminación de una política sólo se puede dar con una evaluación hecha por los expertos.

La evaluación es un gesto y un gasto diario. Consiste en identificar y medir los efectos de la Política Pública puesta en marcha, pero la evaluación no tiene como propósito primordial la descripción de los hechos, va más allá, va a la explicación del por qué está pasando lo que pasa, para entonces proceder al desciframiento y determinación de su cumplimiento o fracaso de la acción de gobierno con lo establecido en su definición.

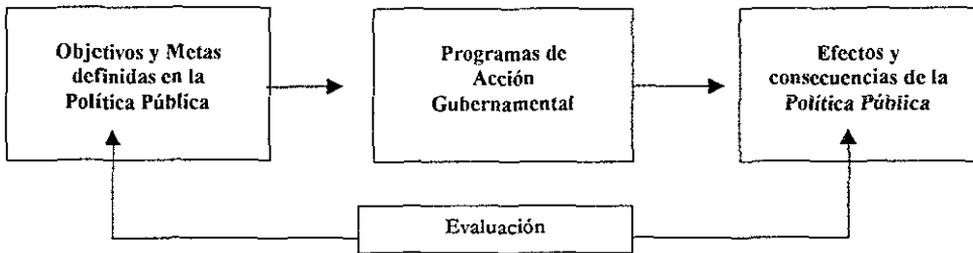
La evaluación de la Política Pública consiste en un análisis completo por parte de las personas o grupo encargado de ello, pero con un principio fundamental, la metodología científica.

El análisis científico, en cambio, trata de acrecentar la consideración de hechos concretos en detrimento de la influencia de los prejuicios. Si la evaluación implica juicio, éste debe resultar de observaciones

¹¹³ Guerrero, Omar *Continuidad y terminación de políticas*. en Revista de Administración Pública, No. 89, México, INAP, 1996, pp 60 - 61

concretas basadas en normas o valores lo más objetivos posibles. Ese es el proyecto perseguido por la sociología y la ciencia política con respecto a las políticas públicas. Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista, la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos de la eficiencia y de los efectos reales, previstos o no, basados o no, de las políticas públicas.¹¹⁴

La evaluación como etapa culminante de la aplicación de las Políticas Públicas debe ser realizada por individuos o grupos interesados y capacitados en la acción específica y en la definición determinada, como se establece en el siguiente esquema.



Eric Monien afirma que "La evaluación no es nunca una práctica neutral y ajena a las relaciones de poder; es un hecho político que forma parte del contexto político del programa incluso de los evaluadores"¹¹⁵. Motivo por el cual quien evalúa debe hacerlo con radical objetividad para evitar conflictos políticos, sociales y económicos.

¹¹⁴ Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude. *Las Políticas Públicas.....* p 195.

¹¹⁵ Monien, Eric. *Objetivos y destinatarios de las evaluaciones.* en Revista de Administración Pública No 91, México, INAP, 1996, p 173.

La evaluación se puede encuadrar en cuatro enfoques:

a) Descriptiva, corresponde al evaluador hacer un inventario de los efectos de la Política Pública. El evaluador informa, sin llegar a emitir un juicio de valor.

b) Clínica, que no sólo consiste en la descripción de un inventario de resultados de la Política Pública, sino que analiza porque un objetivo no ha sido alcanzado por la acción pública. Aquí el evaluador intenta descubrir diferencias entre la meta perseguida y la meta alcanzada, buscando dar un diagnóstico concreto.

c) Normativa, busca medir los resultados de la política, a través de valores o parámetros seleccionados con anterioridad. El evaluador entra en el mundo conflictivo de lo político y lo administrativo.

d) Experimental, busca descubrir los objetivos y metas alcanzadas con herramientas evaluatorias que conjugan elementos cuantitativos y cualitativos, sin embargo esto último es difícil de aplicar porque interviene el factor político y se restringe el margen de maniobra. El evaluador, debe ser decisor en el último de los casos.

En resumen, la política pública se evalúa para contrastar los objetivos y metas definidos en un principio, con los resultados obtenidos por ella.



LAS POLITICAS
PUBLICAS Y LAS
ADQUISICIONES
GUBERNAMENTALES

CAPITULO III LAS POLITICAS PUBLICAS Y LAS ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES

Es responsabilidad del gobierno basar su toma de decisiones en la consideración de los valores y preferencias de los distintos grupos de ciudadanos para estar en posibilidades de responder a las necesidades planteadas por la sociedad y por el aparato estatal. Determinar la prioridad de acción y corresponsabilizar a los diversos públicos en la vida pública desde la definición de los asuntos de la agenda pública hasta su accionar es indispensable para su correcto funcionamiento.

Por lo anterior la resolución de las discrepancias entre los actores de las adquisiciones gubernamentales es asunto que debe ocupar un lugar preferencial en la agenda de atención y de acción que enarbole el aparato público, con objeto de proporcionar satisfacción a los requerimientos de los diversos públicos.

3.1 Gestión Pública y Políticas Públicas

Las décadas de los ochenta y noventa tienen características singulares y no muy halagadoras, dentro de las cuales el factor común son las crisis económicas recurrentes y de gran recesión que permearon y estancaron el desarrollo de la humanidad en todo el mundo, puesto que se dejó de ahorrar e invertir en áreas estratégicas como la agricultura y la industria primaria,

situación que afectó con severidad a los proveedores y contratistas de la Administración Pública, en contraste con los avances tecnológicos y científicos que se registraron.

En razón de lo anterior los gobiernos al conducir los destinos de una comunidad que depósita directa o indirectamente el poder político en él, debe enfrentar y resolver los problemas macroeconómicos que transforman la vida social tales como: inseguridad social, desempleo, vivienda, abasto, y servicios básicos entre otros, acciones que el Estado, al estar sostenido por la sociedad, está obligado a cumplir como promotor del desarrollo a pesar de contar con sociedad civil capaz de sobrevivir por sí sola, el rol estatal es inalienable e insustituible, mucho más en la problematización que enfrenta a finales del siglo, de tal forma que:

Los cambios y transformaciones que acusa la sociedad contemporánea son de una magnitud y trascendencia que seguramente no hemos ponderado del todo, si bien existe, casi un consenso en el sentido de que el tiempo histórico se ha acelerado ampliamente, lo cual significa que en nuestra época se conjuga la ya pesada y abultada herencia histórica con un futuro que se acerca y convive con nosotros provocando un efecto de dilatación del presente e incrementando el índice de incertidumbre característico en nuestro tiempo.¹¹⁶

En dicho contexto de incertidumbre los gobiernos necesitan transformar sus prácticas de gestión pública por otras que cumplan con los requisitos establecidos por la sociedad para encarar la maraña de problemas a la que esta expuesta la comunidad y el Estado, en otras palabras, se requiere de

¹¹⁶ Moreno Espinosa, Roberto. *La gestión Pública en el umbral del nuevo milenio*. En Revista IAPEM no. 37, México, IAPEM, 1998, p. 61

modernizar el aparato público para ser hacerlo más eficiente y eficaz en la actividad del gobierno y de la administración pública.

Por su parte, la nación mexicana ha sufrido cambios profundos en sus instituciones en los últimos años, respondiendo a un modelo económico y político aplicado en países como Inglaterra y Estados Unidos, conocido como neoliberalismo. Dicho modelo, bajo la perspectiva del gobierno teatcheriano, *coadyuva al desarrollo del Estado si es aplicado gradualmente bajo ciertas consideraciones sociales y políticas.* La política gubernamental de México en los últimos sexenios se encaminó a la liberalización de la economía de forma anárquica y violenta, situación que evidentemente derivó en un estancamiento social muy profundo, puesto que el gobierno y la sociedad civil *aún no estaban preparados para enfrentar la problemática derivada de su aplicación*, estos resultados se demuestran con estadísticas que así lo reflejan, a pesar de que en lo político se ha registrado un avance importante, contrasta drásticamente con la pérdida del poder adquisitivo de la población y con la desigualdad social.

Por tanto el Estado necesita recuperar el papel para el cual fue concebido en un principio, ser el factor de estabilización y debe convertirse, realmente, en el desarrollador de la sociedad en su conjunto, a través de mecanismos de gobierno y administrativos que le permitan alcanzar lo deseado. Consecuentemente el Estado debe crear su propio camino en el incierto futuro que le espera a la humanidad, razón por demás suficiente para cambiar la gestión política y su gestión pública para conseguir el anhelado *desarrollo integral.*

Los cambios de gestión pública requieren de transformaciones profundas y sistemáticas en la estructura organizacional de la Administración Pública y en el proceso de la toma de decisiones enfocadas hacia su principio fundamental: proporcionar el bienestar social, esa es la razón de ser del propio Estado, al respecto Ricardo Uvalle establece que:

Para la óptica de la gestión pública los hechos tienen tratamiento conjetural, no definitivo. La elaboración y el ajuste de las acciones públicas comprenden lo relativo a metas, tendencias, condiciones, rendimientos y desempeño, mismos que deben analizarse a partir de categorías operacionales.¹¹⁷

El proceso de modernización estatal debe conjuntar cambios de mentalidad y actitud por parte del servidor público y de la sociedad, deben asimilar la transformación y las nuevas formas de gestión política y pública para enfrentar los retos de la actividad cotidiana de lo público.

La Gestión Pública es la tendencia organizacional para resolver en primera instancia los problemas relacionados con la estructura institucional del poder gubernamental y de la Administración Pública, requiere de nuevas herramientas de estabilidad hacia el interior y trascender hacia lo exterior acorde a la modernización del Estado. La modernización no significa el despido masivo de servidores públicos o de cambios abruptos en las instituciones gubernamentales ocasionando con ello inestabilidad, situación tangible en nuestra sociedad y que no representa un cambio hacia el desarrollo, sino que representa un retroceso en el avance social. En consecuencia, las nuevas formas de gestionar lo público se representan

¹¹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo *El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea*, en Revista IAPEM no 37, México, IAPEM, 1998, p 13

como la innovación, la imaginación de entender, analizar, solucionar y evaluar los problemas de la acción gubernamental.

Una visión innovadora y revolucionaria en los Estados modernos y democráticos como son las Políticas Públicas, debe ser utilizada por la Administración Pública por ser un arte en la toma de decisiones, al involucrar una dosis de creatividad de los *hacedores de políticas a un hecho concreto* y a una actividad tan compleja como sucede en las adquisiciones gubernamentales. La solución a la problemática de la acción gubernamental debe ser pensada bajo una visión donde se retomen todas las variables posibles de solución y de negociación con las partes involucradas, respondiendo así a la demanda social y estructural del propio Estado, es decir que las Políticas Públicas representan en instrumento para el cambio.

En atención de lo anterior valga citar lo afirmado por Ricardo Uvalle:

Con las políticas públicas, la administración pública puede redefinir en un mundo cambiante, su perfil institucional, esto es, debe fungir como el verdadero gobierno de la comunidad, ya que sus acciones tienen como objetivo atender distintos públicos ciudadanos.¹¹⁸

Las Políticas Públicas, si bien es cierto, no resuelven toda la problemática inscrita en la agenda del gobierno y de la Administración Pública, pero si logran abatir con hechos concretos, analizados y comprendidos por aquellos públicos involucrados en el proceso de la acción política en particular los resultados negativos y este es el caso de las adquisiciones gubernamentales que plantea este trabajo.

¹¹⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. *La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública*. En Revista mexicana de Ciencias Políticas, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1996, p 56

3.2 Políticas Públicas y adquisiciones gubernamentales

Las Políticas Públicas constituyen el proceso de la acción gubernamental, es decir; son las decisiones finales del poder político para dar solución a hechos concretos comprendidos en la agenda de gobierno y considerados como públicos, de lo contrario es poco factible alcanzar su solución, así, sólo *aquellas cuestiones planteadas por la sociedad organizada* podrán ser consideradas como primordiales en dicha agenda.

La estructuración de la agenda pública incluye como elemento principal las presiones de los diversos actores involucrados en la problemática a resolver por la administración pública, entre más presión política exista, mayor es la influencia en la conformación de la agenda. Un proceso de mejoramiento de la estructura institucional y de gestión pública en el campo de las adquisiciones públicas, requiere de nuevas formas de comprar, almacenar, controlar, distribuir y evaluar para permitir un desarrollo de la economía, del aparato público y corresponder a las presiones de proveedores y contratistas, ya que la suma de estos factores influirá decididamente en la modernización del Estado.

La problematización de las adquisiciones gubernamentales es tan compleja, como el entendimiento de la participación del Estado en las relaciones sociales, además la primera es una condicionante fundamental para el funcionamiento cotidiano de la vida estatal.

Como consecuencia, las adquisiciones gubernamentales deben ser retomadas como parte elemental del engranaje del motor estatal para accionarlo en su vida cotidiana y con ello alcanzar las metas y objetivos del desarrollo esperado.

Las adquisiciones públicas, tan descuidadas por los servidores públicos y por aquellos investigadores de las ciencias administrativas públicas, tienen origen desde el nacimiento del propio Estado, sin ellas es imposible visualizar el desarrollo del sumo poder político. El ejercicio normal del Estado necesita, en forma indispensable, de recursos materiales provistos por particulares de manera directa. Así, las adquisiciones deben asumir un papel de primera línea en la agenda del poder gubernamental para la resolución de su problemática.

Existen dos elementos que deben ser analizados con cuidado en el comportamiento de las adquisiciones:

- 1) Hacia lo exterior de las instituciones gubernamentales, la búsqueda de los mejores proveedores que suministren los bienes muebles y servicios a la Administración Pública de mejor calidad y en las mejores condiciones económicas, por tanto, se requiere de cambios en la forma de gestionar lo público y las Políticas Públicas pueden resolver la problemática que se encuentran en el aprovisionamiento de los recursos materiales; y
- 2) Hacia el interior de la Administración Pública, la forma de obtener los bienes de uso y consumo, la organización interna, la capacitación y

ética del servidor público involucrado en las adquisiciones gubernamentales, las formas de almacenamiento y la distribución oportuna de los suministros requeridos por la institución para su acción gubernamental, por tanto, su debida comprensión se vuelve más compleja.

Gestión y Políticas Públicas en el proceso de modernización de las adquisiciones gubernamentales tiene como propósito el manejo racional de los recursos materiales para convertirlo en una actividad eficiente, eficaz y oportuna de la organización estatal, al reflejarse directamente como una sana intervención en la vida social tan ansiada por la población, servidores públicos, proveedores, contratistas, empleados de ambos y gente desempleada, por otro lado, responde a los retos y problemas establecidos por una economía del mercado global, al dar dinamismo a la operación comercial.

3.3 Las Adquisiciones Gubernamentales

Las adquisiciones gubernamentales, tema poco abordado por estudiosos y servidores públicos, requiere en la actualidad ser meditado y analizado, dado que en la práctica de la Administración Pública se encuentra con diversos elementos que bloquean su adecuado desarrollo y ocasionan un empantanamiento en el desarrollo del aparato estatal. Las adquisiciones gubernamentales forman parte del conjunto llamado recursos materiales, conjunto formado además por la administración de almacenes, la ejecución de la obra pública, la prestación de los servicios generales, el control de los bienes muebles e inmuebles y el aseguramiento de los bienes patrimoniales, la contratación, distribución oportuna y funcionamiento adecuado de estos recursos dependen en gran medida de los procesos para efectuar las adquisiciones, especialidad que en la práctica cotidiana no ha avanzado de acuerdo con los requerimientos de la modernización, debido a viejas prácticas de gestión pública y porque las tecnologías de punta no se aplican correctamente en su manejo y control, es así como lo establece Roberto Moreno Espinosa en la siguiente cita:

En el contexto brevemente descrito el desempeño gubernamental se ve inmerso en la incertidumbre, la complejidad, la inestabilidad, la escasez de recursos, las contingencias y los riesgos. Así las condiciones históricas y prospectivas en que se desenvuelve la gerencia social son de tal densidad que se deben traducir en una alta capacidad de gestión, por tanto, de un perfil especializado que disponga de los recursos tecnológicos y de las herramientas técnicas para asumir y resolver y prever situaciones y problemas complejos, para gestionar programas de amplia cobertura con recursos y conocimientos para enfrentar escenarios cambiantes. Ante estas condiciones, las ciencias gerenciales se erigen en un nuevo paradigma, se debe propiciar así la puesta en vigor de las herramientas alternativas para enfrentar con mayores posibilidades de

éxito, los amplios retos sociales presentes en la época contemporánea.¹¹⁹

El problema de las adquisiciones públicas no es nuevo, surge desde la manifestación misma del Estado como un ente supremo, sin embargo, en el transcurso de los años y con la complejidad del aparato gubernamental y administrativo la cuestión de las adquisiciones se volvió de gran envergadura en los momentos actuales, puesto que requiere ser revisada para obtener su eficiente funcionamiento y con ello favorecer la evolución de la actividad estatal.

Desde el origen de las adquisiciones gubernamentales se encuentran opiniones que convergen y divergen en el seno de la organización pública para el engranaje correcto de la Administración Pública, su importancia ha requerido que se reglamente desde la Carta Magna, para el caso mexicano y para otros países es un hecho consumado. México lo norma en el artículo 134 de la Constitución y por ejemplo, Costa Rica en el artículo 182 de su propia Constitución¹²⁰. Las adquisiciones gubernamentales en México deben revisarse bajo dos parámetros:

- 1) desde su legislación; y
- 2) desde el entendimiento de la modernización estatal en un contexto complejo y de incertidumbre, respondiendo a los cambios socio – institucionales manifestados.

¹¹⁹ Moreno Espinosa, Roberto *La Gestión Pública en el umbral del nuevo milenio*, en Revista IAPEM no. 37, México, IAPEM, 1998, p 67

¹²⁰ Romero Perez, Jorge *La Licitación Pública en Costa Rica*, Serie Tesis de Grado no. 24, Costa Rica, Universidad Rodrigo Facio, 1975, pp. 439

Las adquisiciones gubernamentales conforman una actividad cuyo objetivo principal es atender las necesidades institucionales y sociales que plantean los diversos públicos, pero especialmente el público conformado por proveedores y contratistas que proveen de bienes y servicios a la Administración Pública para que esta a su vez cumpla con sus cometidos.

Por lo anterior es imprescindible atender a la Administración Pública, desde el punto de vista de su gestión para el logro de sus objetivos, y ello sólo se ha de lograr si se atiende con la aplicación de Políticas Públicas.

Desde este punto de vista las adquisiciones Gubernamentales cumplen con las cinco características establecidas para ser atendidas mediante la aplicación de una política pública. Esta se opinión se apoya en el criterio sustentado por el primer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito, en el incidente de revisión RA - 3291/98, donde se establece que en materia de adquisiciones impera el interés del Estado, ya que los procedimientos licitatorios tienen como finalidad satisfacer el interés general establecido por mandato constitucional.

Del mismo modo las adquisiciones se integran en Programas Anuales de Adquisiciones y su ejecución produce un impacto económico relevante en la sociedad. Es importante señalar que toda actividad relacionada con esta función debe estar encuadrada y controlada por un amplio marco jurídico y sus impactos sociales se reflejan cuando las diferentes Dependencias y Entidades pueden cumplir con oportunidad las atribuciones que le han sido encomendadas para satisfacer las demandas sociales.

De conformidad con lo expuesto las adquisiciones gubernamentales son prestaciones sujetas a un régimen de Derecho Público que se determinan con base en principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Lo anterior justifica la hechura de una Política Pública, pues el reclamo social proviene de sectores organizados que se dedican a la venta de bienes y servicios y en cuya adquisición el aparato público invierte entre el 40 y el 60 por ciento de su gasto corriente.

El resultado de la correcta aplicación de una Política Pública relativa a las adquisiciones gubernamentales redundará en la atención de los reclamos de las Cámaras de Comercio, sector económicamente importante e influyente en el país y en la satisfacción de todas las demandas sociales planteadas a las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública nacional.

3.3.1 Revisión histórico - normativa de las adquisiciones públicas

El funcionamiento eficiente de la organización estatal, necesita de recursos humanos, financieros y materiales, estos últimos estancados en el proceso de la acción cotidiana, la rutina, a pesar de que en la legislación estén contemplados para que sean oportunos, eficientes y eficaces. El Estado dispone de recursos que permiten accionarlo para la consecución de sus objetivos, tal alcance requiere de adquisiciones gubernamentales, que siempre han estado en la vida del hombre, en la vida de cualquier gobierno y de su aparato administrativo público.

En los Estados contemporáneos las adquisiciones gubernamentales son consideradas y normadas en sus Constituciones, Leyes y Reglamentos por ser un tema de suma importancia para la acción pública. En consecuencia, las adquisiciones son retomadas por el Estado mexicano desde su legislación en el año de 1917 cuando se promulgó la Carta Magna y desde entonces son ubicadas como parte fundamental de la actividad estatal, a pesar que desde siempre debieron ser consideradas de esta forma.

Esta revisión histórica del proceso de las adquisiciones gubernamentales, finca su análisis desde el desarrollo de la organización institucional, dando como resultado el marco legal de la actual forma de adquirir bienes y servicios por parte del Estado.

Así el 31 de diciembre de 1917, inicia la vigencia del ordenamiento: Ley de Secretarías de Estado que dividía a la Administración Pública en Secretarías

de Estado y Departamentos, establece el Departamento de Aprovisionamientos Generales y el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, cuyas funciones consistían en adquirir y aprovisionar bienes muebles al gobierno federal. En ese entonces, como en la actualidad, el Departamento de Contraloría verificaba la corrección en la realización de las adquisiciones gubernamentales.¹²¹

En el año de 1918 se promulgó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Departamento de Aprovisionamientos Generales y el 26 de enero de ese mismo año, se reglamentó la programación de las adquisiciones y la creación de talleres centrales de reparación, para evitar gastos innecesarios por falta de planeación.

Cuando el General Alvaro Obregón está en el poder da a conocer por conducto del Diario Oficial de la Federación, el Instructivo para la Formación de Inventarios de Bienes Muebles e Inmuebles e instaló, con objeto de controlar el patrimonio nacional, la Comisión de Inventarios Federales.¹²²

El funcionamiento de las adquisiciones en su práctica fue verdaderamente complejo, por tal, se decretó la supresión del Departamento de Aprovisionamientos Generales, provocando con ello una conducta tendiente a la descentralización en la toma de decisiones y a la delegación de responsabilidades en cada Secretaría y Departamento de Estado.

¹²¹ Farro Farah, Gerardo. *La regulación del proceso de las adquisiciones del gobierno federal*, México, 1989, pp. 179

¹²² Poder Ejecutivo Federal. *Acuerdo que crea la Comisión de Inventarios Federales*, Diario Oficial de la Federación, 18-XII-1923.

Dentro de este contexto el Departamento de la Contraloría de la Federación sufre cambios en su Ley Orgánica y en su Reglamento Interno para otorgarle facultades que permitieran su actuar en materia de fiscalización del ejercicio de recursos gubernamentales y para intervenir en el manejo de los mismos y en la administración de fondos.

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1926,¹²³ facultaba a este organismo para intervenir sin perjuicio de las funciones que en el mismo sentido realizaba el Departamento de la Contraloría, para fiscalizar el ejercicio de los recursos, especialmente los recursos financieros que eran utilizados para la realización de las adquisiciones.

El 28 de junio de 1928, se publicó la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación, en ella se clasificaban las previsiones de egresos por ramos presupuestales, ahí se incluyó el rubro destinado a las adquisiciones, normadas y clasificados en el artículo 32 fracción IV y con fundamento en ello el Departamento de Presupuesto se facultaba para preparar el presupuesto de egresos de la federación y con relación a las adquisiciones el presupuesto consideraba los consumos históricos para determinar los volúmenes de compra.¹²⁴ Este evento representa la primera incursión de la Administración Pública en la planeación de las necesidades que debían adquirirse.

¹²³ Poder Ejecutivo Federal, *Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación*, Diario Oficial de la Federación, 1-III-1926.

¹²⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Ley Orgánica del Departamento de Presupuesto de la Federación*, Diario Oficial de la Federación, 8-VI-1928.

La Ley de Secretarías de Estado, sufre una nueva modificación el 29 de diciembre de 1932 y se da a conocer, como siempre, por conducto del Diario Oficial de la Federación, que se otorga la competencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para intervenir en el manejo de los bienes muebles, atendiendo la dirección, administración, vigilancia, guarda y uso, así como la injerencia en las adquisiciones y destrucción o enajenación de bienes muebles de la federación.

En 1935, para autorizar los límites del presupuesto en aspectos relativos a contratos y demás actos relativos con las adquisiciones, se establecieron obligaciones pecuniarias a cargo del Estado mediante publicación en el Diario Oficial del 31 de diciembre.

Con la Ley del Servicio de Inspección Fiscal ¹²⁵ y de su Reglamento del 4 de noviembre del mismo año, se vigiló que la gestión administrativa y el adecuado gasto de los recursos federales, incluyendo el correspondiente a las adquisiciones, fuera el adecuado a las disposiciones y necesidades gubernamentales.

En 1943 se publicó el Acuerdo que estableció la Comisión Intersecretarial de Carácter Permanente, formado por diversas Secretarías y Departamentos, con miras al mejoramiento en el abasto gubernamental y con ello se intentaba mejorar el funcionamiento de la actividad estatal. ¹²⁶

¹²⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Ley del Servicio de Inspección Fiscal*, Diario Oficial de la Federación, 1-IV-1936.

¹²⁶ Poder Ejecutivo Federal *Acuerdo que establece la Comisión Intersecretarial de Abastos*, Diario Oficial de la Federación, 7-XI-1943.

El 2 de enero de 1944, apareció un Decreto que reglamentó las adquisiciones para las dependencias del Ejecutivo Federal, por medio de una Comisión Coordinadora de Compras,¹²⁷ en el cual se facultaba a esta comisión, para realizar estimaciones y previsiones de consumo; también establecía la necesidad de planear la centralización del abasto, fijaba políticas y procedimientos; establecía condiciones y tipos de adquisiciones; la obligación de formar catálogos sobre normas de calidad y precio; llevar el museo, almacén y laboratorio central de bienes y por último elaborar un directorio de proveedores. Cada Secretaría y Departamento de Estado debía tener su propia unidad administrativa encargada de las adquisiciones, que en su momento se pondría a consideración de la Comisión para autorizar su creación y funcionamiento.

Un mes después, se publicó el Instructivo para Actos de Inspección Fiscal en las Compras de la Dependencias del Ejecutivo Federal¹²⁸, que tuvo como objetivo establecer las normas que hicieran más explícitos los puntos y formas para efectuar la vigilancia de las adquisiciones gubernamentales. Asimismo, el 24 de junio de 1944, fue expedido el Reglamento Interior de la Comisión Coordinadora de Compras, con el propósito de detallar y limitar sus atribuciones y responsabilidades.

La Ley General de Bienes Nacionales que entra en vigor el 26 de agosto de 1944, clasifica los bienes federales en bienes de dominio público y de dominio privado de la Federación y faculta a la Secretaría de Hacienda y

¹²⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Acuerdo por el que se crea la Comisión Coordinadora de Compras*, Diario Oficial de la Federación, 2-I-1944

¹²⁸ Poder Ejecutivo Federal, *Instructivo para actos de Inspección Fiscal en las Compras de las Dependencias del Ejecutivo Federal*, Diario Oficial de la Federación, 30-III-1944.

Crédito Público para la posesión, conservación y control de los bienes federales, así como para la adquisición y enajenación de bienes muebles.

Después nació la nueva Ley de Secretarías de Estado publicada el 13 de diciembre de 1946, ella sirvió para redistribuir competencias entre las diferentes Secretarías y con ello se dio lugar para la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, como la única y legítima institución para intervenir en las adquisiciones de toda clase. Para la consolidación de las funciones de dicha Secretaría se dio a conocer el Reglamento del Control de Adquisiciones destinados al Servicio del Gobierno Federal.¹²⁹

El primer intento formal y oficial para hacer obligatoria la planeación de los recursos a utilizar y su proceso de abasto, fue el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 1949, el que dispuso que las dependencias del gobierno federal debían presentar su presupuesto anual de compras ante la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa a efecto de coordinar las adquisiciones planeadas para el ciclo vigente. Como auxiliar se instauró a partir de 11 de marzo de 1950 la Comisión de Importaciones y Exportaciones del Gobierno Federal.

Continuando con la revisión histórica, debemos anotar que durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, se promovieron reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 24-XII-58), se crea la Secretaría de Patrimonio Nacional en sustitución de la Secretaría de Bienes

¹²⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Reglamento del control de adquisiciones destinados al servicio del Gobierno Federal*, Diario Oficial de la Federación, 4-VI-1947.

Nacionales e Inspección Administrativa, pasando todas las funciones a la nueva dependencia ¹³⁰, y para la agilización de las adquisiciones gubernamentales se estableció la descentralización de funciones relativas a este efecto con el Decreto que dispuso que las dependencias del gobierno federal formularan pedidos bajo su propia responsabilidad. ¹³¹

Del mismo modo y en un peregrinar de reformas se promulga el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación,¹³² este instrumento jurídico señalaba que las adquisiciones públicas debían regularse y solicitarse sólo si estaban determinadas en base a las necesidades operacionales de cada Secretaría, clasificadas en los programas de distribución de gastos autorizados y registradas de conformidad a los preceptos contables establecidos en esa época.

Con el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, siguen las modificaciones al marco legal que afecta a las adquisiciones, aparece la Ley de Inspección de Adquisiciones ¹³³, como el primer paso concreto y sistemático para la regulación jurídica de las adquisiciones que afectan el presupuesto de la federación y ratifica a la Secretaría de Patrimonio Nacional como la responsable de su correcta aplicación. Contempla un padrón de proveedores, lista de precios máximos, control de contratos y hace

¹³⁰ Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, Diario Oficial de la Federación, 24-XII-1958.

¹³¹ Poder Ejecutivo Federal, *Decreto que dispone la descentralización de la Adquisiciones*, Diario Oficial de la Federación, 16-II-1959.

¹³² Poder Ejecutivo Federal, *Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación*, Diario Oficial de la Federación, 2-XI-1964.

¹³³ Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Inspección de Adquisiciones*, Diario Oficial de la Federación, 30-XII-1965.

obligatoria la verificación de calidad y de las especificaciones técnicas de los bienes adquiridos.

Como un paso más en el fortalecimiento de las adquisiciones públicas desde la perspectiva legislativa y organizacional de la administración pública, así como en el esfuerzo para programar y consolidar las adquisiciones, restringir las importaciones, normalizar artículos de consumo recurrente y revisar los sistemas de compras y almacenes de las entidades, sé público la Ley de Inspección de Adquisiciones,¹³⁴ Este precepto legal tenía como características: la exigencia de presupuestos y programas de compras; la información de todo tipo de operaciones relativas a las adquisiciones que se realizaran; la creación de Comités de Compras en medidas y disposiciones que emitiera la Secretaría de Patrimonio Nacional; el estudio y resolución de demandas de alta incidencia de bienes de Gobierno Federal; la definición de procedimientos especiales para cotizaciones y la selección de fuentes de abastecimiento; la creación de comités intergubernamentales encargados de las adquisiciones en el exterior; la contratación de asesoría técnica de expertos para realizar investigaciones de mercado; el mejoramiento de los sistemas de compras, almacenes y verificación de la calidad de los bienes; la solicitud de precios y especificaciones técnicas a proveedores; la revisión de la solvencia económica, capacidad de producción y muestras de bienes de los interesados en abastecer al Estado, entre otros aspectos.

Durante la vigencia de la Ley de Inspección de Adquisiciones, se creó en marzo de 1974 un Grupo Intersecretarial de Recursos Materiales con el

¹³⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Inspecciones de las Adquisiciones*, Diario Oficial de la Federación, 6-IV-1972.

objeto de disponer medidas para mejorar el sistema de administración de bienes propiedad de la Federación, puesto que en el ordenamiento jurídico mencionado se presentaban vacíos que dificultaban su interpretación.

Entre las actividades desarrolladas por esta Comisión destacan la programación de compras, pago, entrega y control de pedidos, adquisición de mercancías de importación, almacenes e inventarios, mantenimiento de inmuebles y el proceso de revisión de la cuenta pública.

Con la gestión de José López Portillo, se abroga la vieja Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dando lugar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ¹³⁵ y las adquisiciones gubernamentales fueron incluidas en las atribuciones y responsabilidades otorgadas a la Secretaría de Comercio, consecuentemente se le encomendó la tarea normativa en lo referente a las adquisiciones, procedimientos para el manejo de almacenes, control inventarios, avalúos y baja de bienes.

Para el siguiente año, el poder ejecutivo presenta ante el poder legislativo una iniciativa denominada Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública, aprobado por el H. Congreso de la Unión, en su sesión del 29 de diciembre de 1979, abrogando con ello la Ley de Inspección de Adquisiciones.¹³⁶

¹³⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 8-XII-1978

¹³⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública*, Diario Oficial de la Federación, 31-XII-1979.

La Ley de Obras Públicas se publica en el Diario Oficial de la Federación del 30 de Diciembre de 1982 y sus reformas el 28 de diciembre de 1983, 31 de diciembre de 1984, 7 de febrero de 1985, 13 de enero de 1986, 7 de enero de 1988 y 18 de julio de 1991, y todas fueron abrogadas el 1 de enero de 1994. Del mismo modo y en la misma fecha la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, publicada el 8 de febrero de 1985 ¹³⁷ y sus reformas del 30 de noviembre de 1987, 7 de enero de 1988 y 18 de julio de 1991 fueron abrogadas por el inicio de la vigencia de la ley que unificó todos los instrumentos legales listados, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas ¹³⁸, entra en vigor el 1 de enero de 1994, atiende en forma deficiente la ejecución de la obra pública y las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios en general, cuyos contratos celebran las dependencias y entidades de la Administración Pública con una diversidad de proveedores y contratistas. Este instrumento normativo toma como referencia lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, y establece que estas funciones, las adquisiciones y las obras públicas, deben llevarse a cabo bajo criterios de eficiencia, eficacia, transparencia, disciplina y control tanto en la materia que legisla como del ejercicio presupuestal, tal como lo cita la iniciativa presidencial enviada al Congreso:

Teniendo siempre presente este mandato inexorable, la presente iniciativa recoge la experiencia que, durante años, hemos acumulado

¹³⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios*, Diario Oficial de la Federación, 8-II-1985.

¹³⁸ Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*, Diario Oficial de la Federación, 31-XII-1983.

en cuanto a la contratación de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. Plantea, a la vez, nuevas propuestas para fortalecer los aspectos presupuestales de la materia; dotar de mayor transparencia a los procedimientos de licitación y contratación, simplificar administrativamente dichos procedimientos; administrar de mejor manera las obras, adquisiciones, arrendamientos y servicios; y, adecuar el marco normativo a las condiciones de apertura comercial en las que México ha incurrido.¹³⁹

La intención de este precepto normativo, es dotar de mayor transparencia los procedimientos de licitación y contratación, propósito que puede observarse al incorporarse los servicios de cualquier naturaleza dentro de su ámbito de aplicación. Destaca el que se disponga que la evaluación de las proposiciones se hará mediante un procedimiento de dos etapas, una técnica y otra económica, lo que permite la mejor calificación de bienes, servicios, proveedores y contratistas.

Un aspecto importante es la similitud de esta ley con las condiciones de apertura comercial en las que nuestro país ha incurrido, especialmente con lo dispuesto por el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, situación que permite el adecuado cumplimiento de los diferentes convenios comerciales internacionales en los que nuestro país forma parte activa.

Por último en el Diario Oficial de 4 de Enero de 2000 se publicó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ley que regula la contratación de la adquisición de bienes y de servicios generales, administrativos y de cualquier naturaleza que llevan a cabo las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, dentro de un marco de eficiencia y eficacia.

¹³⁹ Poder Ejecutivo Federal, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Diario Oficial de la Federación, 31-XII-1993.

Separa la convergencia de la regulación de las adquisiciones de las obras públicas en virtud la frecuencia con que se presentaban equívocos que afectaban la aplicación de los procedimientos y reglas de contratación. En tal virtud, la separación de materias y la acotación del régimen de las adquisiciones, arrendamientos y servicios en un solo ordenamiento, permitirá sistematizar las disposiciones de manera funcional y especializada en esta función.

De mismo modo se reconoce en esta ley la posibilidad de modificaciones importantes e inusitadas en el entorno económico que inevitablemente impactan en las condiciones de contratación y que incluso pueden provocar el incumplimiento de lo pactado por parte de los proveedores. Para prevenir y anticipar estas situaciones se contempla el reconocimiento de incrementos o decrementos en los contratos cuando se presenten circunstancias económicas de tipo general.

En general se concede a esta ley la regulación de operaciones vinculadas estrechamente a estrategias de crecimiento económico por el impacto que las transacciones gubernamentales tienen en la economía nacional.

3.3.2 Gasto público y Adquisiciones gubernamentales

La operatividad de todo Estado está supeditado por el presupuesto asignado anualmente, sin él, el aparato público no cumpliría con las tareas que le son asignadas por la sociedad, la capacidad de respuesta de los gobiernos se mide en proporción al presupuesto que les sea otorgado para resolver los problemas incluidos en las agendas gubernamentales y públicas, tales como; servicios básicos, vivienda, seguridad, educación y empleo entre otros, reclamados por los diversos públicos en forma cada vez más abierta, plural y con mejor información.

El financiamiento y la riqueza de las naciones se obtiene de diversas maneras, la más conocida es la hacienda pública, la recaudación de los impuestos de la ciudadanía establecida en determinado Estado, posteriormente estos ingresos son distribuidos para la atención social, otros ingresos son de diferentes fuentes: dividendos por la explotación de los recursos naturales, multas y empréstitos públicos y privados, la suma de estos ingresos permiten la vida de las organizaciones institucionales que conforman la estructura estatal para el cumplimiento efectivo y honrado de la acción del aparato público.

Los ingresos del Estado, como consecuencia deben ser administrados correctamente para responder a la problemática visualizada hacia lo interior, o sea dentro del proceso de toma de decisiones y al exterior por la sociedad que se gobierna y que debe ser corresponsable de la vigilancia de estos hechos.

El Estado mexicano, al igual que otros, ejerce sus facultades legales comprendidas en diversos artículos constitucionales para satisfacer las necesidades colectivas, llevadas a la práctica por el poder ejecutivo al ser el órgano institucional legítimo que manifiesta la acción por lo dispuesto en las leyes y los reglamentos vigentes producidos en el seno del legislativo.

El poder estatal se manifiesta en toda relación social, dicha intervención necesita de recursos humanos, materiales y financieros, para el adecuado funcionamiento del aparato público, cuyo objetivo es resolver los problemas de la comunidad, sin embargo, la obtención de los medios y respuestas gira alrededor del gasto público:

En consecuencia, las funciones estatales necesitan de medios para sufragarse y para costearlas, dentro de un régimen de derecho, tienen que apegarse a principios económicos, políticos y sociales reconocidos en un espacio y tiempo determinado como válidos.¹⁴⁰

La gobernación de cualquier país, en un mundo enmarcado por la modernidad, presupone capacidad de resolución a los problemas de la sociedad, sin embargo, la intervención de un Estado con ese modelo, se debe entender y atender bajo otro mecanismo que involucre a la sociedad civil para lograr niveles de competencia saludables.

La contratación constituye otro método común para introducir la competencia en los servicios, puesto que busca al mejor postor, esto es, al que ofrece

¹⁴⁰ Farro Farah, Gerardo. *La regulación del proceso de las adquisiciones del gobierno federal*. México, INAP, 1989, p. 13.

mejores condiciones de calidad y precio, para coadyuvar a la mejor utilización de los recursos públicos.

La contratación es uno de los métodos más difíciles que puede escoger una organización pública, ya que redactar y supervisar los contratos exige muchos conocimientos. Un buen número de gobiernos actúan como si su trabajo hubiera concluido una vez firmado el contrato. En consecuencia, muchos contratistas privados no se desempeñan según lo prometido, o peor, cometen fraudes.¹⁴¹

Es cierto que la vida estatal requiere comportamientos diferentes en la práctica de la gestión pública, así como, en la contratación pública y privada de bienes y servicios contiene saturada de competencia que garantice la mejor satisfacción de lo público para ser eficiente en la acción gubernamental de respuesta a la sociedad.

Las ofertas más bajas son un problema frecuente. Las compañías presentan ofertas mínimas para ganar el primer contrato, bajo la suposición de que más adelante podrán subir el precio... La oferta mínima no es, por lo general, una buena oferta. Se elabora con pérdida, o con un margen de ganancia demasiado estrecho y por lo tanto fracasa.¹⁴²

Gran parte del gasto público se ejerce para realizar adquisiciones gubernamentales como fuente primordial del engranaje y lubricación de la acción de las instituciones gubernamentales. En el contexto mexicano el ejercicio del presupuesto debe estar en un equilibrio constante entre los ingresos y egresos según lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

¹⁴¹ Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un nuevo modelo de gobierno*. México, Ed. Guernica, 1994, p. 139.

¹⁴² *Ibid.*, p. 140

Para el cumplimiento de los objetivos estatales, las adquisiciones representan un paso importante en la actividad diaria de la administración pública y del gobierno, al buscar con ello, la eficiencia y eficacia del Estado en áreas importantes dedicadas a trabajar por el desarrollo integral del mismo y a su vez dar satisfacción a las demandas sociales.

En México, la Administración Pública utiliza para su accionar el contenido del Plan Nacional de Desarrollo y en cumplimiento de los lineamientos establecidos en ese instrumento administrativo, las adquisiciones gubernamentales deben ser congruentes con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales e institucionales y con los presupuestos de egresos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para priorizar, según la importancia, los programas en materia de adquisiciones, de igual forma los presupuestos autorizados deben permitir erogaciones para el abasto suficiente de bienes y servicios básicos y el fortalecimiento de la infraestructura económica, llámese comercial o industrial, indispensable para un crecimiento moderado en total congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

El gasto público, como se sabe, es parte fundamental en la operatividad de todo Estado y las adquisiciones gubernamentales representan un alto porcentaje de ese gasto público (se calcula que asciende a un 40 o 60 por ciento, por tanto, requiere de servidores públicos responsables y contratos ventajosos para el Estado, consecuentemente, el manejo hábil y adecuado de las normas y la mecanización de los procedimientos de las adquisiciones

gubernamentales resulta indispensable para efectuar los contratos correspondientes.

La corrupción resulta difícil cuando un sistema de contratación satisface cuatro criterios: la licitación es verdaderamente competitiva; la competencia se basa en una información sólida acerca de los costos y la calidad del desempeño; Los contratistas trabajan bajo estricta supervisión y un cuerpo relativamente ajeno a la esfera de la política se constituye para realizar estas tareas ¹⁴³

El gasto público resalta su ejecución cuando su ejercicio es congruente con los preceptos normativos y administrativos en los que se enmarca la acción de la Administración Pública, situación que en teoría es de fácil determinación pero que en la operación real, la rutinaria, es de difícil aplicación por la diversa gama de intereses que se manifiestan en la arena político – administrativo – social, diversificando de esta forma sentidos e intenciones.

¹⁴³ *ibid*, p 141.

3.3.3 Presupuesto Público

El presupuesto público es parte fundamental del quehacer gubernamental, sin él, los objetivos y metas plasmados en la planeación no se cumplirían, dicho presupuesto requiere que las dependencias y entidades anualmente presenten dentro sus programas de trabajo y los alcances de su accionar, mismos que deben ser compatibles con la cantidad de recursos financieros que soliciten.

El presupuesto determinado y justificado, debe ser aprobado por el legislativo anualmente, debe guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, dicha aprobación debe procurar que el presupuesto no rebase los ingresos que tiene la Federación, ya que esto permite mantener sanas las finanzas públicas, es decir, se recomienda gastar menos de lo que se tiene para lograr un superávit y al mismo tiempo promover el ahorro y la inversión en la planta comercial e industrial nacional que ha de reflejarse en el aumento de la producción y la creación de empleos y así colaborar decididamente en la dinámica económica.

El poder legislativo tiene un rol importante en la elaboración del presupuesto anual, puesto que es en la Cámara de Diputados es donde se aprueba el anteproyecto presupuestal, si los diputados consideran que cumple con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y con los ingresos de la Federación se aprueba, en caso contrario, en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza los ajustes que considere convenientes.

Como se ha señalado, las políticas de gobierno y de la administración pública actual se realizan bajo el formato de la planeación, al tener como base el presupuesto autorizado, mismo que se registra contablemente utilizando el clasificador por objeto del gasto instaurado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para unificar criterios y estandarizar las contabilidades de tal forma que permitan la realización ágil y oportuna de la cuenta pública anual.

3.3.3.1 Clasificador por objeto del gasto

La Administración Pública y el gobierno para proyectar y registrar el presupuesto anual, requieren de un clasificador por objeto del gasto, instrumento contable en que se definen los capítulos, conceptos y partidas presupuestales y orienta sobre la forma de ordenar los cargos y abonos producidos por los ingresos y egresos que se efectúen. Lo anterior facilita la evaluación de la congruencia entre las metas y objetivos previstos en la agenda pública y los resultados de la acción cotidiana de los poderes públicos.

El clasificador por objeto del gasto se conforma con nueve capítulos:

1000	Servicios Personales
2000	Materiales y Suministros
3000	Servicios Generales
4000	Ayudas, Subsidios y Transferencias
5000	Bienes Muebles e Inmuebles
6000	Obras Públicas
7000	Inversiones Financieras
8000	Participaciones de Ingresos Federales
9000	Deuda Pública

Cada capítulo del Clasificador por Objeto del Gasto, se estructura con una subclasificación a la que se les denomina Conceptos y éstos a su vez se subdividen en partidas presupuestales. Lo mas importante que se debe

considerar es la facilidad que se obtiene para el ordenamiento de los registros contables, beneficio que se refleja cada año cuando se tiene que elaborar la cuenta pública que se manda al legislativo para su revisión y aprobación.

La Cámara de Diputados para efectuar la revisión y aprobación de la cuenta pública, se auxilia de la Contaduría Mayor de Hacienda, organismo que tiene facultades para hacerlo y en su caso determinar las posibles responsabilidades a que se hagan acreedores los servidores públicos encargados del ejercicio del gasto público.

3.3.3.2 Presupuesto anual de las adquisiciones

El presupuesto anual de las adquisiciones gubernamentales tiene por objeto determinar el volumen anual de adquisiciones que va a ejercer cualquier dependencia o entidad del gobierno federal. Dentro del articulado del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2000 ¹⁴⁴, se incluyen parámetros que permiten ubicar el presupuesto anual de adquisiciones asignado a cada entidad o dependencia y de ahí conforme la volumetría autorizada determinar el tipo de procedimiento que se puede utilizar para la realización de las adquisiciones, específicamente en casos de excepción de licitación pública, tal y como se detalla en el cuadro siguiente:

VOLUMEN ANUAL DE ADQUISICION PRESUPUESTADO (MILES DE PESOS)		MONTO MAXIMO TOTAL DE CADA OPERACIÓN QUE PODRA ADJUDICARSE DIRECTAMENTE (MILES DE PESOS)	MONTO MAXIMO DE CADA OPERACIÓN QUE PODRA ADJUDICARSE HABIENDO CONVOCADO, A CUANDO MENOS TRES PROVEEDORES (MILES DE PESOS)	
MAYOR DE	HASTA		DEPENDENCIAS	ENTIDADES
	5000	30	140	140
5000	10000	35	200	200
10000	15000	40	255	255
15000	30000	45	340	340
30000	50000	50	420	420
50000	100000	60	490	490
100000	150000	65	490	610
150000	250000	70	490	740
250000	350000	80	490	890
350000	450000	90	490	1060
450000	600000	100	490	1260
600000	750000	105	490	1500
750000	1000000	110	490	1760
1000000		115	490	2090

¹⁴⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, Diario Oficial de la Federación, 31-XII-1999.

El cuadro que antecede es el publicado como artículo 62 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2000 ¹⁴⁵, en el se detallan los montos máximos para realizar adquisiciones por la modalidad de excepción de licitación pública, especialmente las que se realizan al amparo del artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

El Presupuesto anual de las adquisiciones se calcula sumando los montos asignados y autorizados que se ubican dentro del clasificador por objeto del gasto en los capítulos 2000 (Materiales y Suministros), 3000 (Servicios Generales) y 5000 (Bienes Muebles e Inmuebles), excluyendo las partidas presupuestales: 3201, 3202, 3206, 3403, 3406, 3408, 3410, 3412, 3413, 3504, 3505 y 5700. Estas partidas se excluyen porque se refieren a impuestos, comisiones, gastos financieros, inmuebles y servicios relacionados con la obra pública, razón por la cual no están sujetos a los procedimientos de las adquisiciones gubernamentales.

El total resultante de la suma de los capítulos mencionados debe localizarse en el renglón correspondiente de la primer columna del cuadro que antecede, posteriormente las cifras que aparecen en las columnas siguientes del mismo renglón determinaran los montos máximos que una dependencia o entidad puede utilizar para realizar adquisiciones sin licitarlas públicamente, es decir utilizando la modalidad de investigación restringida, en cualquiera de sus dos modalidades: la adjudicación directa o la invitación a cuando menos tres proveedores.

¹⁴⁵ Ibid., P 48



PROPUESTA DE
POLITICA PUBLICA
PARA LAS
ADQUISICIONES
GUBERNAMENTALES

CAPITULO IV PROPUESTA DE GESTION Y POLITICA PUBLICAS PARA LAS ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES

La Administración Pública representa el sustento del gobierno para el proceso de cambio administrativo que reclama la sociedad, misma que permanece en espera de mejores servicios, pero más en espera de un uso eficiente y transparente de sus recursos. Partiendo de aquí es necesario, es urgente, la intervención de la Administración Pública en el diseño de respuestas a los diversos públicos que así lo reclaman, este es el caso del sector empresarial mexicano, representado por las diversa Cámaras de Comercio, que convertido en el principal proveedor del sector público reclama facilidades, honestidad, transparencia y control del uso de los recursos destinados a las adquisiciones gubernamentales, ya que con ello podría incrementar la creación de empleos, producir mas y dinamizar la economía nacional.

En el contexto nacional se cuenta con una sociedad mas informada, mas participante y crítica, que reclama con vehemencia la mejora permanente de los servicios gubernamentales. En adición a lo anterior, en todos los ámbitos y niveles de gobierno se debe transformar la rutina, la inercia preponderante para desde ahí impulsar la desregulación, la simplificación administrativa, la automatización de los procesos, que redunden con un uso racional de los recursos y que obliguen a comprar solo lo que realmente se necesita, solo así avanzaremos, este es el fundamento de mi propuesta.

Por tal se propone como cambio la implantación de un sistema automatizado de administración de recursos materiales y la emisión de un reglamento de la nueva ley de adquisiciones, las dos circunstancias adecuadas a los tiempos modernos y al reclamo social que recibe los efectos de los resultados de las adquisiciones gubernamentales función que cuenta con una aplicación lenta, manual, excesivamente reglamentada y vigilada y que a pesar de esto o por esto mismo no responde a las demandas de la sociedad.

4.1 Definición del problema

El aparato público para el funcionamiento y engranaje de todas sus organizaciones institucionales requiere de insumos materiales, financieros y la capacidad de sus servidores públicos para atender la problemática social, económica y política a que se enfrenta en el quehacer cotidiano.

De entre ellos haremos destacar, en contra de lo que sucede en la operación real, los recursos materiales en los que el aparato estatal siempre ha requerido de servicios prestados por el sector privado y aún del público en materia de bienes muebles, uso, consumo e inmuebles para lograr con ello los objetivos y metas de las políticas establecidas por los diferentes niveles de gobierno, con objeto de dar atención de demandas de los diversos públicos que conforman a la sociedad mexicana.

En el transcurso de la historia todos los Estados modernos requieren de las adquisiciones gubernamentales, en su marco jurídico tienen un apartado especial, ya sea, en la misma Constitución Política o en Leyes y Reglamentos específicos, esto se debe a la complejidad que representan los recursos materiales para la institución gubernamental y administrativa, de ahí que todo el proceso administrativo debe estar definido en un estado de derecho que garantice para las partes contrayentes los mejores beneficios.

Las adquisiciones gubernamentales en México son tomadas en cuenta al amparo del régimen constitucional de 1917, y se ha hecho patente su importancia con la publicación en 1965 y 1972 de la Ley de Inspección de

Adquisiciones, en 1979 con la expedición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, después llegó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, en 1994 se expidió la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y el nuevo milenio inicia con otro instrumento normativo la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Sin duda esta actividad representa para la nación un elemento clave para el desarrollo estatal, sin embargo, la gestión pública se ha atendido con deficiencia en el devenir histórico por parte de la administración pública y del gobierno.

El artículo 134 constitucional invoca la obligatoriedad de celebrar licitaciones públicas a fin de adjudicar los contratos de las adquisiciones, aunque este mismo ordenamiento anticipa la posibilidad de hacer excepciones, ordena que esta actividad se rija por los principios de economía, eficacia, imparcialidad, calidad, oportunidad y honradez, como única posibilidad de adquirir bienes para el sector público.

Sin embargo las leyes complementarias consolidan un procedimiento rígido y lento, vigilado y muchas veces origen de sanciones administrativas, *razones que en conjunto atemorizan al servidor público y hacen la operación espesa y lenta.* Por su parte el contexto actual reclama por un lado la modernización del aparato estatal en su administración pública y por otro en la forma de gobernar. El primer punto, requiere cambios profundos en la práctica de tomar decisiones por los servidores públicos y nuevas formas de gestión pública que coadyuven a lograr un desarrollo integral de la vida nacional y el segundo, la práctica de gobernar debe estar encaminada en buscar la democracia, considerando necesidades y opiniones de los diversos

sectores sociales, haciendo llegar la solución hasta el sitio en donde se crea el problema.

Para lograr los objetivos de las adquisiciones gubernamentales en el momento actual, se requiere una revisión de su contexto histórico, del marco jurídico que las sustenta y del encuadre procedimental que utiliza, para proponer una alternativa razonable y práctica en el suministro de bienes muebles y servicios a la Federación con congruencia lógica a la razón de Estado.

Es necesario modificar las prácticas administrativas, con sentido de reorientación de las actividades y de las actitudes para incrementar el índice de eficacia y eficiencia, lo que significa implantar un sistema automatizado que redunde en una mejor gestión pública y a su vez se provoque la emisión de una nueva norma que satisfaga a la sociedad.

4.1.1 Revisión histórica

La vida estatal y en específico la Administración Pública como elemento intermedio entre el gobierno y la sociedad, debe cumplir con los objetivos para lo cual fue creada, esto es, que debe responder a las demandas de la comunidad con oportunidad y eficiencia, de ahí que el conocimiento sistemático y útil para la toma de decisiones debe ser utilizado para lograr estándares altos de desarrollo, para ello el aparato público requiere de importantes cantidades de bienes muebles de uso y consumo, arrendamientos y servicios, para el funcionamiento correcto de su aparato público.

Históricamente, las administraciones públicas y gobiernos de cualquier organización política requieren de suministros, los cuales son allegados a través de las adquisiciones gubernamentales, este hecho es reglamentado desde la primera organización del Estado y ha continuado hasta en los Estados modernos y contemporáneos en sus diversas leyes y reglamentos.

En el contexto de la vida del Estado mexicano, las adquisiciones gubernamentales son consideradas al término de la Revolución y plasmadas en la Constitución, como fuente primordial para atender y satisfacer los requerimientos de una sociedad anclada en la pobreza y en desajustes políticos de la época, sin embargo, las acciones concretas para legislar sobre las adquisiciones del sector público son revisadas especialmente a partir del período gubernamental 1952-1958. Será a partir del período señalado desde que las legislaciones de las adquisiciones se revisan

progresivamente por períodos presidenciales, puesto que las transformaciones en materia reglamentaria, regularmente son sexenales de acuerdo a modalidades y estilos de administrar.

Durante el período 1952-1958, se aceleró la búsqueda de técnicas modernas para el incremento productivo de la nación. Por tal motivo la administración buscó revisar y vincular sus objetivos con las inversiones públicas. En 1954 se fortalece la Comisión Nacional de Inversiones cuyo antecedente se remonta a 1948 en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos y Empresas de Participación Estatal y la función al igual que la Comisión, adquirió mayor relevancia al permanecer bajo la estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Comisión Nacional de Inversiones tenía como objetivo, buscar una mejor coordinación para ordenar las inversiones públicas, fundando los requerimientos sociales de mayor urgencia a través de inversiones inmediatas y de impacto social inmediato. Con dicha Comisión se creó el primer Programa Nacional de Inversiones 1952-1958, utilizando las cuentas nacionales para fijar metas del desarrollo integral del país.

En 1958 se emite la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que deroga la de 1946, con la cual, se creó la Secretaría de la Presidencia cuyas funciones fueron la de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y de los programas de inversión de los diversos órganos administrativos, de igual manera se transforma la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría de Patrimonio

Nacional, compartiendo con la Secretaría de Hacienda el control de los bienes nacionales.¹⁴⁶

Para 1962 se creó la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social encargada de los Planes de Desarrollo Económico y Social, tuvo como objetivos el control, coordinación y aplicación racional de la regulación económica en búsqueda del crecimiento nacional.

El período presidencial 1964-1970, se caracterizó por la inversión directa del Estado y bajo la lógica del Estado obeso justificando la intervención estatal en la vida social, económica y política, sin embargo, esta modalidad empezó a manifestar signos de agotamiento político, situación que no impidió que en el sexenio posterior se le diera continuidad a pesar de los diferentes resultados obtenidos y que habían provocado molestia social, económica, además de la política.

En materia de inversiones la Comisión Intersecretarial buscó nuevas técnicas, métodos y sistemas para encontrar una forma diferente de funcionamiento gubernamental y que posteriormente se llevarían a la práctica, con los resultados ya comentados.

En el período 1970-1976, se continuaron experiencias anteriores y de ahí se toman las bases para el Programa de Reforma del Ejecutivo Federal 1971-1976, que intentó un ordenamiento congruente con los cambios políticos y sociales de años anteriores y procuró la intervención del Estado en todos los

¹⁴⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, Diario Oficial de la Federación, 24-XII-1958

niveles y sectores, públicos y privados de la economía nacional, creando un Estado lento y con demasiada amplitud en sus funciones.

La Comisión de Administración Pública se transformó en Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y se encomendó a los titulares de las diversas dependencias y entidades crear las Comisiones Internas de Administración para analizar, normar, instrumentar y evaluar en cada dependencia y entidad las reformas a realizar en función de los objetivos, metas y programas específicos establecidos, desde esa época se empezó a promocionar la gestión pública.

Sin embargo, derivados del gran aparato burocrático con el que contaba el Estado, se duplicaron funciones y superpusieron acciones, situación que profundizó la necesidad de efectuar transformaciones profundas encaminadas a resolver los problemas de y entre Ejecutivo Federal y la sociedad.

En el siguiente sexenio (1976-1982), da inicio una reforma administrativa profunda para cumplir con objetivos metas y programas del Ejecutivo Federal y por otro lado, destrabar las viejas prácticas administrativas que conllevaban a la duplicidad de funciones, ineficiencia en la prestación de los servicios y a la cosecha de una crisis económica – social que en la actualidad aún no terminamos de eliminar.

En 1976 se promulgó, como cada inicio de sexenio, la Ley Orgánica de la Administración Pública ¹⁴⁷, con la intención de integrar las funciones y

¹⁴⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 29-XII-1976

atribuciones asignadas a cada una de las Dependencias y Entidades que conforman la administración pública centralizada y paraestatal, en un sólo instrumento jurídico.

En 1976 se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, para dar cumplimiento a la visión política de ese entonces, con enfoque dirigido a la planeación y presupuestación federales y se le asignaron atribuciones que la facultaban para la emisión de la normatividad administrativa correspondiente. Ahí surgieron los primeros intentos para regular en forma más estrecha las adquisiciones, las obras públicas y la raíz de la iniciativa de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.¹⁴⁸

En 1980 -1982 se formula el Plan Global de Desarrollo, que tenía como fondo dar congruencia entre éste plan y a los planes sectoriales y estatales de este mismo período, uniformar las metodologías aplicables en las políticas gubernamentales y retomar los aspectos normativos y administrativos de la contratación de adquisiciones fue una de sus pautas esenciales. En este sentido, la administración gubernamental facultó a la Secretaría de Industria y Comercio para que realizará compras consolidadas para cubrir las necesidades de todas las dependencias y entidades del aparato público. Práctica que provocó el crecimiento de los grandes proveedores y casi nulificó a la micro, pequeña y mediana industria nacional, y además provocó el desabasto de las organizaciones pequeñas de la Administración Pública.

¹⁴⁸ Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 31-XII-1979.

En cuestión financiera se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal resultado de diversos convenios entre la Federación y los Estados, sustentado en la Ley de Coordinación Fiscal de 1979 ¹⁴⁹ para mejorar la recaudación de impuestos y controlar a través del Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal las fuentes mas importantes de recaudación.

En el mundo, empezaron los diversos cambios encaminados a transformar a los gobiernos de los países en desarrollo y en vías de él, incluyendo a México, de ahí, que la visión gubernamental en ese entonces fue la reforma del Estado, la inquietud empezaba a gestarse para que iniciara en los siguientes cinco años.

De 1982-1988 fue uno de los períodos en donde la situación económica y financiera estatal fue más crítica, puesto que se pasaba por una recesión económica que obligó a los líderes gubernamentales a dar un giro total hacia una lógica del libre mercado, descargar la obesidad del Estado y convertirlo en promotor del desarrollo, más que en el interventor directo. Así, las políticas de gobierno estuvieron encaminadas hacia la austeridad, dejando de lado en gran medida el rol del Estado paternalista.

En este mismo sexenio se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública bajo un ordenamiento de fondo distinto, se pretendía la descentralización a través de una desincorporación del aparato paraestatal y el establecimiento de convenios comerciales dentro de un contexto de globalización,

¹⁴⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Coordinación Fiscal*, Diario Oficial de la Federación, 31-XII-1978.

Del mismo modo se aprueba un nuevo orden normativo de planeación para la administración pública, mediante las reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de igual manera se expide la Ley de Planeación que consolidó el Sistema de Planeación Democrática al involucrar a los gobiernos de los tres niveles y otorgar mayor participación a la sociedad.

En este constante ejercicio de modificaciones legales, surge la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el objeto principal de lograr la sistematización y control de las funciones y seguimiento administrativo del gasto público federal y su congruencia programática presupuestal, además de la facultad para emitir políticas administrativas relativas a la operación, control y evaluación de las adquisiciones gubernamentales.

Con esas políticas gubernamentales de manera oficial se informó que se saneaban las finanzas públicas a costa de ajustes monetarios y financieros que repercutieron directamente en las políticas sociales; la austeridad alcanzó todos los estratos sociales, resultado de la instauración violenta del Estado neoliberalista.

En el período que comprende de 1988 a 1994, las respuestas a los cambios vertiginosos a nivel nacional e internacional obligan a la sociedad a solicitar la implantación de políticas agresivas y razonadas encaminadas a hacer frente a la recesión económica del mundo, es el momento de gran incertidumbre social registrada con mayor agudeza en nuestro país en los tiempos modernos.

Este momento político, cuando la sociedad organizada empieza a reclamar participación en la vida económica y política, el Estado abre las puertas a la sociedad como participante en la toma de decisiones y fortalece intempestivamente las relaciones de mercado con el supuesto de acelerar el desarrollo, se empiezan a utilizar con formalidad las Políticas Públicas.

Para fortalecer el ejercicio de la política monetaria se determinó la autonomía del Banco de México con respecto del Ejecutivo Federal. De igual forma empieza una apertura en la vida política y por la gran presión de los partidos políticos de oposición, se crean el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, como producto de una reforma electoral y se creó de igual forma la Comisión Nacional de Derechos Humanos como respuesta a las demandas de la sociedad organizada.

En 1992 se modificó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹⁵⁰, cuyo propósito fundamental se encuadra en el perfeccionamiento y fortalecimiento del régimen disciplinario de la función pública, afianzando la promoción de principios relativos a la ética del servidor público, se detallan diversos tipos de sanciones administrativas, económicas y judiciales y por consecuencia de lo mismo se empiezan a detectar con mayor frecuencia los actos de corrupción y se incrementan notablemente las sanciones a los encargados de realizar las adquisiciones gubernamentales, tanto por efectos de corrupción como por faltas administrativas de menor importancia.

¹⁵⁰ Poder Ejecutivo Federal, *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Diario Oficial de la Federación, 31-XII-1992.

En 1990 – 1994 se elaboró el programa de modernización de la Empresa Pública, que pretendía desincorporar la mayoría de las paraestatales del poder central, para cederlas a la iniciativa privada. Todas las empresas que pasaban al sector privado, desde el punto de vista gobernante, eran las que no se consideraban prioritarias y estratégicas para el funcionamiento correcto del Estado mexicano, se continuó con el adelgazamiento del Estado.

Este mismo período registra dos acontecimientos importantes para esta investigación y casualmente ambos tienen vigencia a partir del 1º de enero de 1994, entra en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte y la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. También se incrementaron las atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para normar las adquisiciones gubernamentales.

El período comprendido entre 1994 y 1999 tiene la lógica de los dos sexenios anteriores, eficientizar el aparato público con políticas neoliberales, que no encuentran el camino para sacar al país del atraso social en términos reales, económicos y políticos, a pesar de que en este último tema se hayan logrado avances sustanciales en el plano normativo e institucional. La falta de atención a la sociedad se agudizó a grado tal que se registraron inconformidades con manifestaciones bélicas, que causaron mayor desestabilización económica y profundo letargo administrativo. En este mismo período se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública¹⁵¹, aparece la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, como

¹⁵¹ Poder Ejecutivo Federal, *Ley orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 31-XII-1994

transformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Le asignan como nuevos objetivos desarrollar el aparato público, con la incorporación de nuevas técnicas administrativas y de gestión pública, de ahí la importancia de la incorporación de Políticas Públicas y técnicas de calidad total en las instituciones públicas para dar respuesta a los cambios sociales y económicos de fin de siglo, congruentes con la modernización administrativa registrada en el mundo y requerida por la sociedad nacional.

El 1º de junio de 1997 con objeto de facilitar el control de las adquisiciones y procurar mayor transparencia en los procesos de las adquisiciones gubernamentales se instauró el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET)¹⁵². Dos años después de su vigencia y de su observación obligatoria, el sistema no cubre las expectativas para las que fue creado, perdiendo su utilidad como sistema y consolidándose como archivo de consultas exclusivamente.

En la misma línea de modernización las adquisiciones públicas requieren ser revisadas no sólo en el marco jurídico, sino también, en el proceso administrativo para que se garantice al Estado un funcionamiento que responda con agilidad y oportunidad a la problemática de la agenda pública, la acción pública no debe esperar, sus resultados deben ser inmediatos.

¹⁵² Poder Ejecutivo Federal, *Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública e invitación restringida que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública*, Diano Oficial de la Federación, 11-IV-1997.

4.1.2 Marco legal de las adquisiciones gubernamentales

En México el marco jurídico de las adquisiciones gubernamentales es muy extenso y su reglamentación se registra desde la Carta Magna en su artículo 134 que señala:

Los recursos económicos de que dispongan 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 todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante 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 se hace referencia en 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, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de los 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 Cuarto de esta Constitución ¹⁵³

El instrumento jurídico que asigna atribuciones y responsabilidades a las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública nacional,

¹⁵³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, pp 137 – 138.

la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 31, 34 y 37, controla las adquisiciones gubernamentales desde el punto de vista institucional e involucra directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, delimita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con respecto a las adquisiciones gubernamentales en las siguientes fracciones:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados el Plan Nacional correspondiente;

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal,

XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación y del Distrito Federal y presentarlos a la consideración del Presidente de la República;

XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

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.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, editorial Porrúa, 1998, pp 18-19

El artículo 34 del mismo ordenamiento legal, con respecto a las funciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, establece que en materia de adquisiciones le corresponde lo siguiente:

I.- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior e interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;

II.- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;

IV.- Fomentar en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores el comercio exterior del país,

X.- Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo;

XIII.- Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas, y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales,

XV - Fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, así como promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales de carácter regional o nacional en coordinación con la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural;

XXIII.- Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional;

XXVI.- Registrar los precios de las mercancías, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios, que regirán para el sector público; dictaminar los contratos o pedidos respectivos; autorizar las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera, así como, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizar las bases de las convocatorias para realizar licitaciones internacionales; ⁵⁵

¹⁵⁵ Ibid., pp 26 -27

En cuanto a las atribuciones relacionadas con las adquisiciones gubernamentales que esta misma ley le confiere en su artículo 37 a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se pueden listar las siguientes:

I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

IV.- Establecer las bases generales para la realización de las auditorías en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar auditorías que se requieran en las entidades y dependencias en sustitución o apoyo de sus órganos de control;

V.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre esta materia y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal,

VIII.- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control que las dependencia y entidades cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos y 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;

IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación,

presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVI.- Atender las quejas e inconformidades de los particulares, con motivo de convenios y contratos que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal,

XXIII.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría o bien, terceros debidamente autorizados para ello.¹⁵⁶

Se ha comentado en esta investigación que el marco jurídico es muy extenso, cada vez son mas los preceptos normativos que afectan los procesos de las adquisiciones gubernamentales y el dinamismo en su regulación evidencia el síntoma de que está mal o incompletamente legislado, otros instrumentos legales que confirman lo apuntado son:

La Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, que en su conjunto manifiesta la responsabilidad, las obligaciones y sanciones administrativas, en que puede incurrir el servidor público responsable de realizar los procesos en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp 31-33

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento para controlar el ejercicio de los recursos financieros y establecer las medidas de austeridad presupuestal correspondientes a cada ejercicio fiscal.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año que esté en curso.

Se han mencionado algunos de los preceptos normativos que influyen directamente en los procesos y procedimientos para la realización de adquisiciones gubernamentales, sin embargo aún no se consideran los instrumentos jurídicos que norman específicamente la materia. La disposición legal más importante es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, dividida en 7 títulos, 10 capítulos y 73 artículos, es el marco jurídico más importante que regula desde el 4 de marzo de 2000, las adquisiciones, arrendamientos, servicios, que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estableciendo derroteros y limitantes a seguir por los encargados de realizar la función de obtenerlos, enmarcados en un contexto de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público es una norma redactada con deficiencia ya que su contenido se presta a diferentes interpretaciones y esto obligará a que se emitan normas complementarias y criterios para su total regulación, situación que debe

resolverse escuchando las opiniones tanto de proveedores y contratistas como de los responsables de las adquisiciones gubernamentales para que su redacción esté de acuerdo a la realidad operativa que impera cotidianamente.

Es tan álgida la deficiencia de las normas específicas en las adquisiciones gubernamentales que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público carece de su propio reglamento y de normatividad adicional relativa a la misma.

Esta dificultad se agudiza con los diferentes puntos de vista que provoca la deficiente redacción de la ley, lo que ha originado la utilización de diferentes normas, lineamientos, acuerdos y oficios circulares para clarificar o complementar la normatividad vigente, aún y cuando son relativos a la derogada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, entre ellos se deben mencionar como los mas destacados los siguientes:

- Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles y las Comisiones Mixtas de Abastecimiento.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Poder Ejecutivo Federal. *Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles y las Comisiones Mixtas de Abastecimiento*, Diario Oficial de la Federación, 5-VIII-1999.

- Lineamientos para la Contratación de Seguros Sobre Bienes Patrimoniales a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.¹⁵⁸

- Lineamientos para el Oportuno y Estricto Cumplimiento del Régimen Jurídico de las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios de cualquier naturaleza, Obras Públicas y Servicios Relacionados con éstas.¹⁵⁹

- Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública e invitación restringida que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Poder Ejecutivo Federal. *Lineamientos para la Contratación de Seguros Sobre Bienes Patrimoniales a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 2-V-1994.

¹⁵⁹ Poder Ejecutivo Federal. *Lineamientos para el Oportuno y Estricto Cumplimiento del Régimen Jurídico de las Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios de cualquier naturaleza, Obras Públicas y Servicios Relacionados con éstas*, Diario Oficial de la Federación, 15-III-1996.

¹⁶⁰ Poder Ejecutivo Federal. *Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública e invitación restringida que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública*, Diario Oficial de la Federación, 11-IV-1997.

4.1.3 Revisión procedimental de las adquisiciones gubernamentales

Una característica que parece común a la inmensa mayoría de las sociedades modernas, es la creciente dificultad para conseguir un aparato administrativo eficiente, tanto si hablamos de Administración Pública como de organizaciones particulares. A pesar de la enorme capacidad de los enormes sistemas tecnológicos de punta que se caracterizan por sus respuestas inmediatas, el uso de las telecomunicaciones y en algunos casos hasta de la robótica, los ciudadanos asisten con desesperación a la complejidad creciente de la Administración Pública y a la cada vez mayor tardanza en la resolución de su problemática, manifestada, aceptada, analizada e incluida en la agenda pública.

El atasco de problemas en todas las instancias del gobierno y de su gestión pública, los errores comunes en las oficinas recaudadoras, compradoras, enajenadoras, almacenadoras en fin en la generalidad de las instancias que proporcionan atención a los diversos públicos, se distinguen por la lentitud de la actuación, por la constante falta de respuesta a la problemática planteada y por originar respuestas ciudadanas de grandes proporciones en contra del aparato administrativo.

La empresa privada parece ser más ágil, en términos generales. Para reaccionar ante las circunstancias cambiantes modificando sus comportamientos. Los mecanismos de mercado actúan como un ejercicio constante que obliga a las empresas a estar atentas y prontas a responder a

cambios repentinos, con inversiones precisas tanto en personal como en equipo.

Pero también es un hecho reconocido que las grandes organizaciones de la Administración Pública, a partir de cierto tamaño, sufren dificultades de adaptación, un cierto anquilosamiento en su capacidad de respuesta a la sociedad y tienden a desarrollar pesadas y complejas burocracias con una legión de administradores encargados de controlar a otros administradores, que a su vez dedican toda su energía al control de otros administradores.

Esa es la fotografía que enarbolan los procedimientos de las adquisiciones gubernamentales, no hay respuesta adecuada a los problemas planteados por proveedores, contratistas, por los mismos servidores públicos y por consecuencia en los satisfactores que se brindan a los diversos públicos de la sociedad. Entre las características que evidencian la deficiencia de la función podemos listar:

- Falta de estandarización y automatización en los procesos de control presupuestal y de las adquisiciones.
- Las dependencias y entidades de la Administración Pública reciben con retraso de hasta cuatro meses el presupuesto de egresos de cada año.
- Las entidades y dependencias carecen de equipo informático que permita automatizar los procedimientos de las adquisiciones y con ello reducir el tiempo de respuesta a las necesidades determinadas.

- Profesionalización del servidor público.
- El Sistema Electrónico de Contrataciones del Gobierno Federal no ha cumplido con los resultados que de él se esperaban, pues en lugar de agilizar los procedimientos los ha complicado, ya que ha sido diseñado bajo la óptica de verificar actuaciones de los servidores públicos y no de agilizarlos los procedimientos administrativos para mejorar la respuesta a los diferentes públicos requerientes.
- Se ha determinado que en los procesos de licitaciones públicas se requieren a los interesados cumplir hasta 60 requisitos diferentes para poder participar, la situación es patética para proveedores y contratistas, para la ciudadanía que por este tipo de actuaciones no recibe respuesta pronta a sus demandas y para el Estado porque se pierde el costo de oportunidad, no se actúa con eficiencia y eficacia y todo concluye con una pésima utilización de los recursos públicos.

La mala administración, por seguro, puede destruir una buena política; pero una buena administración nunca podrá salvar a una mala política. Estamos en los tiempos en que se debe abandonar la dicotomía hechos – valores, establecida como paradigma en las ciencias sociales, a favor de una acción que relacione la teoría y práctica con las opiniones de los diversos públicos de la sociedad, las relaciones de mercado y la normalización.

Es urgente que cambie la forma de atención de esta problemática, adaptado las posibles soluciones a la realidad actual.

En esta perspectiva, las políticas públicas entendidas como decisiones orientadas a impulsar cursos de acción que relacionan al gobierno con los ciudadanos, constituyen una base importante para que la administración pública recupere su carácter humanista.¹⁶¹

Lo anterior confirma que una Política Pública es necesaria para la resolución de los problemas planteados por proveedores, contratistas, por la sociedad, por los mismos servidores públicos y por consecuencia en los satisfactores que se brindan a los diversos públicos de la sociedad, eficientando las adquisiciones gubernamentales y con ello la procuración oportuna, con mayor calidad y con ahorros considerables de tiempo y de recursos.

¹⁶¹ Uvalle Berrones, Ricardo, *La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública*. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 165, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1996, p 56

4.2 Planteamiento del problema

En materia de adquisiciones gubernamentales, la eficacia de la acción estatal ha ido en decremento por la falta de decisiones determinantes, eficientes y oportunas, que permitan una acertada participación de la administración pública y de gobierno. Por el contrario, la problemática social, económica e institucional va en un incremento vertiginoso, por tanto, la gestión pública debe modernizarse y ajustarse a su nuevo entorno y así como resultado pueda resolver las cuestiones planteadas en la agenda pública.

Las adquisiciones del sector público federal tienen diversas deficiencias que atrofian el quehacer cotidiano de la vida estatal, pues a pesar de ser un elemento importante para la puesta en marcha del aparato administrativo y gubernamental, que sin ellas simplemente no funciona, no se cumplen con los objetivos predeterminados para este accionar.

Las variables inmersas en la problemática que se encuentran en el proceso de adquirir bienes muebles de uso y consumo, arrendamientos y servicios por parte del Estado son diversas y en su conjunto determinan un gran problema, entre las mas destacadas se consideran las siguientes:

En primer lugar, El marco jurídico que soporta a las adquisiciones gubernamentales es incompleto, mal redactado e incongruente con la actividad cotidiana de los servidores públicos encargados de la toma de decisiones en dicha materia, debido a que no reflejan con exactitud los procesos y procedimientos requeridos para lograr los mejores resultados por

parte de lo público y privado, es decir, cuando se otorga el contrato al privado, después de estudiar las diferentes ofertas, la ganadora es la que ofreció un menor costo, sin embargo, el estudio de calidad es incompleto y poco profundo, puesto que el contratante en su propuesta clasifica sus precios más bajos en los bienes que se solicitan con menor frecuencia y sus costos más altos los refleja en los bienes solicitados con mayor frecuencia, esto da como resultado una propuesta de aparente bajo costo promedio sin serlo, o en su defecto el producto aprovisionado es de baja calidad o no cumple con los requerimientos solicitados.

Segundo, el ejercicio del presupuesto público de las adquisiciones es elevado en comparación con los requerimientos necesarios de bienes y servicios de las instituciones estatales, debido a la falta de congruencia entre el Programa Operativo Anual, El Programa Anual de Adquisiciones y el Presupuesto Autorizado y de éstos con las políticas y lineamientos, metas y objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Tercero, otro elemento que se encuentra en la problematización de las adquisiciones, es el excesivo proceso burocrático, proceso tortuoso, que va desde un defectuoso análisis y solicitud de sus necesidades por los usuarios de los bienes y servicios, hasta la evaluación de los requerimientos de recursos materiales que la dependencia u órgano del Estado recibe para su distribución eficiente y eficaz.

Lo anterior toma brillantez en la acumulación de trámites, requisitos, reglamentaciones inadecuadas al tiempo contemporáneo y disposiciones jurídicas que regulan las relaciones de la ciudadanía con la Administración

Pública en todos los niveles de gobierno y de ella con los diversos sectores sociales con los que realiza operaciones comerciales. Este fenómeno es característico de un proceso centralizado, formalista, ineficaz, ineficiente y burocrático, con hondas raíces político - culturales y de actitud, que requieren ser transformadas a la par de la modernización estatal.

Cuarto, cuando se habla de adquisiciones gubernamentales, se entiende que existe un interés colectivo, sin embargo, en la práctica se tienen diversos intereses, que van desde el servidor público responsable, usuario solicitante, hasta los proveedores participantes en ellas. Proveniente de una mala normatividad, que además se desvirtúa por las diferentes interpretaciones de la Ley.

Quinto, el extenso marco normativo que se debe cumplir, la inseguridad de la permanencia laboral de los servidores públicos por los frecuentes cambios de administración, la vigilancia estricta, inflexible e irreflexiva de los representantes del órgano de control, constituyen una realidad dolorosa. Ciertamente no se puede concebir una administración sana sin control, el problema no es el control, sino como se aplica ese control y la debilidad profesional de algunos compradores quienes demostrando falta de valores, ética y honestidad profesional promueven la corrupción. Lo anterior ha originado un gran incremento en la determinación y aplicación de sanciones administrativas, ya sean justificadas o no.

Sexto, la falta de planeación de las necesidades materiales por parte de las áreas usuarias de los bienes y servicios, quienes con toda habilidad realizan sus planes y programas usando la "tanteometría", (cálculo irregular y sin

bases), ha originado extensas erogaciones del erario federal en grandes cantidades de bienes que son de lento o nulo movimiento y que al no utilizarse se convierten en bienes obsoletos, actuación que mantiene saturado el espacio físico y financiero de los almacenes con la consecuente pérdida monetaria por su nivel de inversión, por el costo de las pólizas de seguros y por el rendimiento financiero de la inversión mal ejecutada;

Séptima, por diversas circunstancias, todos los años, la disponibilidad presupuestal llega con retraso a las dependencias y entidades, se puede anotar que llega en los meses de Marzo o Abril, evento que altera la programación de las acciones para la ejecución de las adquisiciones gubernamentales y que permite la creación de pretextos para no planear, para no ejecutar licitaciones públicas, para efectuar mayor número de invitaciones restringidas y para hacer compras de grandes cantidades de bienes en el último bimestre del año, para resolver la problemática que se presentará en el primer trimestre del año siguiente, lo que significa que se compra sin conocer disponibilidades presupuestales y programas operativos anuales.

Octava, las empresas que se dedican a proporcionar bienes y servicios al sector público se ven seriamente afectadas al no vender sus productos durante el primer trimestre de cada año a su principal cliente, la Administración Pública, con la consecuente falta de liquidez por el retraso de los pagos. Del mismo modo no cuentan con información confiable para realizar sus programas de producción o sus pronósticos de ventas ya que los Programas Anuales de Adquisiciones se hacen de su conocimiento hasta el último día del mes de marzo de cada año y la información que contienen

puede ser modificada, aumentada, disminuida o cancelada totalmente sin responsabilidad para la Administración Pública.

Novena, al no recibir los satisfactores adecuados la sociedad se ve directamente afectada ya que las Dependencias y Entidades necesitan, en forma imprescindible, de las adquisiciones para poder proporcionar solución a la problemática planteada por los diversos públicos que componen la sociedad y ésta a su vez puede participar activamente en este proceso como proveedor o contratista de la Administración Pública, además de ser el que exige con plenitud de derechos las diversas soluciones.

4.2.1 La gestión de las adquisiciones gubernamentales

La gestión de las adquisiciones gubernamentales en México y basada en lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su tercer Título, denominado "De los Procedimientos de Contratos" señala que para la contratación de un bien o servicio se deben seguir ciertos lineamientos y términos.

Congruente con el presupuesto autorizado anualmente para el funcionamiento estatal, cada organización institucional podrá hacer sus requerimientos en materia de bienes muebles y servicios, y obtenerlos a través de tres formas de adquirir: a) Licitación Pública y b) Invitación a cuando menos tres personas y c) Adjudicación Directa.

La adjudicación directa, es el acto en el cual se realiza la compra de bienes, pudiendo acudir con un sólo proveedor cuando el monto total no exceda lo establecido por el Presupuesto de Egresos de la Federación, parámetros que se modifican anualmente de acuerdo al presupuesto asignado a cada Dependencia o Entidad para las adquisiciones.

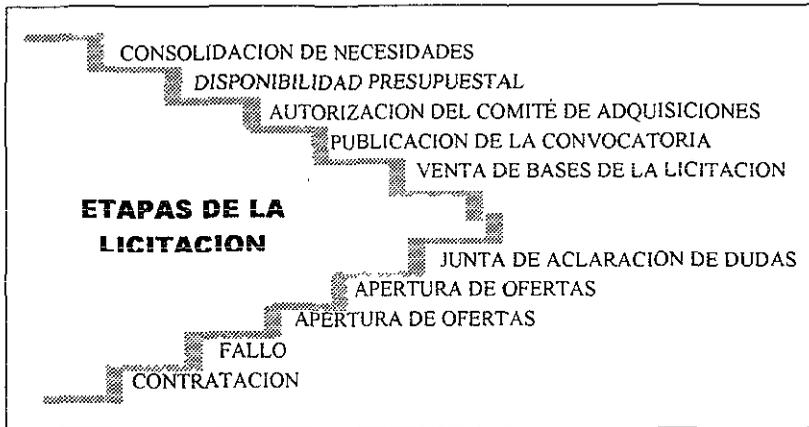
Invitación a cuando menos tres personas, es un proceso muy semejante a la Licitación Pública, regido de igual forma por el artículo 62 del Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a 2000 y cuya diferencia principal con la Licitación, es que esta modalidad de adjudicación de contratos no se hace pública en el Diario Oficial de la Federación, sino que se realiza por invitaciones selectivas determinadas por el criterio del comprador.

Finalmente, la Licitación Pública, es la modalidad principal para que la Administración Pública obtenga bienes de uso, consumo, arrendamientos y servicios , mediante publicación de convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, la formulación y venta de bases, así como, el establecimiento de la forma en que se adjudicaran los pedidos o contratos correspondientes, propiciando una amplia participación de los proveedores y contratistas dentro de un marco de transparencia tanto en la adjudicación del contrato como en el ejercicio de los recursos.

Dentro de las licitaciones públicas encontramos dos tipos: nacionales e internacionales. En las primeras únicamente pueden participar personas físicas o morales establecidos o conformados de acuerdo a las leyes nacionales y que tiene una base fija en territorio nacional y los bienes a adquirir cuentan por lo menos con el 50% de contenido nacional.

Las internacionales, cuando participan personas físicas o morales de cualquier nacionalidad y los bienes a adquirir cuentan con menos del 50% de integración nacional. Dentro de este tipo de licitaciones encontramos dos modalidades, las licitaciones que se desarrollan dentro del marco de los Tratados Comerciales, en donde sólo pueden participar proveedores o contratistas cuyo país de origen tiene firmado un convenio comercial con nuestro país y las licitaciones internacionales en donde la única condicionante es que en los países de origen de los proveedores y contratistas que pretendan participar se den facilidades comerciales a los proveedores y contratistas mexicanos para vender sus productos o prestar sus servicios.

Las etapas de la licitación pública se enuncian en el siguiente esquema:



Las Licitaciones Públicas deben cubrir ciertos términos para que no se consideren irregulares o ilegales y con ello produzcan inconformidades por parte de los proveedores o contratistas que participen en dichos procesos:

1.- La Convocatoria se publicará un solo día en el Diario Oficial de la Federación, en un Diario de circulación estatal, sólo en el caso de que los bienes que se vayan a adquirir se vayan a utilizar en una entidad federativa y en el COMPRANET, para dar inicio al proceso de la Licitación Pública. En la convocatoria se incluye información básica de la licitación pública y especialmente los lugares en donde se pueden consultar las bases y la forma en que se pueden comprar, así lo establece el artículo 29 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ¹⁶².

¹⁶² Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, México, Diario Oficial de la Federación 4 /I/2000, p 14

2.- Las bases se pondrán a disposición de los interesados, para su consulta y venta, a partir del día de publicación de la convocatoria y hasta 6 días antes del acto de apertura técnica, así lo establece el artículo 31 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.¹⁶³ Las bases se pueden expender en las oficinas de la convocante o se pueden adquirir también por medio del sistema electrónico de contrataciones del Gobierno Federal.

3.- La Junta de Aclaración de Dudas provocadas por las bases de la licitación o por el proceso mismo de la licitación, representa el único momento en que el proveedor o contratista tiene contacto personal con el comprador y reviste gran importancia pues en ese momento en donde se afinan los detalles de la adquisición, especialmente los referidos a características técnicas y a los plazos de entrega de bienes.

4.- La presentación de propuestas y la apertura de proposiciones técnicas, se lleva a cabo de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, 20 días naturales después de la fecha de publicación de la convocatoria para los efectos de una licitación pública internacional; 15 días naturales después de la fecha de publicación de la convocatoria cuando se realicen licitaciones nacionales; y en caso de urgencias justificadas y previo acuerdo del Comité de Adquisiciones o del

¹⁶³ Ibid., p 14

titular del área responsable de la contratación los plazos anteriormente citados se pueden reducir a 10 días naturales ¹⁶⁴.

5.- La junta de aclaración de dudas y el acto de apertura de ofertas económicas y la emisión del dictamen técnico no tienen plazos establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, razón por la cual se establecen de acuerdo a las necesidades institucionales o criterios personales del comprador.

6.- El Fallo de la Licitación debe pronunciarse a mas tardar 20 días después del acto de la apertura técnica y este plazo, en caso de dificultades en la evaluación de ofertas, se podrá prorrogar por una sola ocasión hasta por 20 días naturales más, según el artículo 35 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. ¹⁶⁵

7.- El fallo debe ser pronunciado en tiempo y forma, del mismo modo se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el COMPRANET. La Ley no establece cuando se deben devolver a los licitantes las propuestas que no hayan sido seleccionadas para la adjudicación del contrato producto de la Licitación Pública.

8.- La culminación del procedimiento de la licitación pública se establece con la formalización del contrato, acción que se debe concretar a mas tardar 20 días naturales después de la notificación del fallo de conformidad con lo

¹⁶⁴ Ibid., pp 16 y 22

¹⁶⁵ Ibid , pp 17

dispuesto por el artículo 46 de la la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.¹⁶⁶

9.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 51 de la multicitada la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público¹⁶⁷ los pagos a proveedores y contratistas se deben realizar de conformidad a lo establecido en las bases de la licitación y en el cuerpo de los contratos, el plazo no debe ser superior a 45 días a partir de la presentación de la factura correspondiente.

Los nueve incisos anotados, en conjunción con las etapas de la licitación conforman la gestión actual de una licitación pública para la adquisición de bienes y servicios, *situación entendida en términos de una contratación normal* donde los concursantes y el aparato público están conformes, en apariencia, con todo el procedimiento, si embargo las quejas y manifestaciones en contra han producido el incremento de inconformidades y con ello la creación de una estructura mas amplia en las áreas de atención de esta problemática, a grado tal que ahora, atendiendo las necesidades de modernización y desconcentración de funciones, se atienden en todas las Contralorías Internas de las dependencias o entidades.

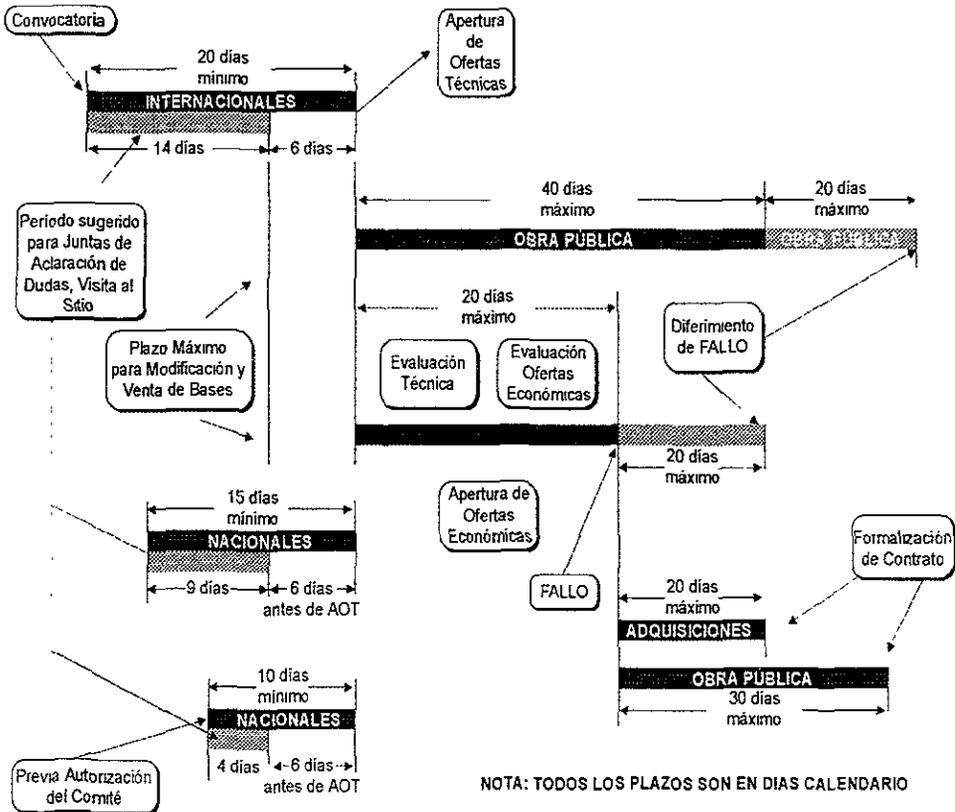
En suma, la gestión de las adquisiciones gubernamentales se encuentra en un letargo congruente con las disposiciones legales, pero en incongruente en mayor nivel con la dinámica de modernización del Estado.

¹⁶⁶ Ibid., pp 21

¹⁶⁷ Ibid. , pp 23

En el esquema siguiente se establecen las etapas y los tiempos determinados por la ley para la realización de cada una de ellas. En estos plazos se establecen tiempos máximos y mínimos que el ejecutor de las adquisiciones puede manejar con una libertad restringida, pues los tiempos mínimos no los puede recortar, pero los tiempos máximos los puede disminuir de acuerdo a su experiencia, habilidad y bienes o servicios que esté adquiriendo.

PLAZOS DE LA LICITACION PUBLICA



4.3 Negociación de la política pública

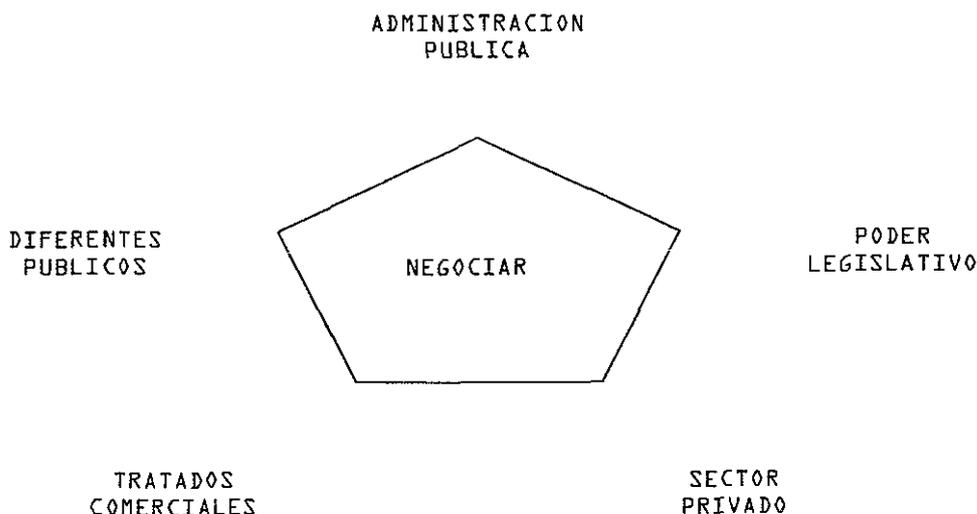
La negociación de las políticas públicas en su conjunto, es un elemento clave en la puesta en práctica de la acción gubernamental, por tanto, no se puede soslayar en virtud de que provocaría un estancamiento de la acción de adquirir para el gobierno y con ello cooperar en la satisfacción de las necesidades sociales y además de que no sería congruente con la modernización de la Administración Pública y con el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 134 constitucional, en el sentido de buscar mejores condiciones para el Estado en términos de oportunidad, calidad y precio, en un contexto globalizador.

Dicha negociación necesita de sensibilidad política y administrativa por parte de las personas que negociaran y pondrán en práctica la política pública, lo cual, requiere de un cabildeo constante en todo el proceso desde la hechura hasta su evaluación.

El proceso de cabildeo empieza desde la problematización de las adquisiciones gubernamentales, puesto que al definir el problema se empieza de manera directa o indirectamente una corresponsabilidad del hacedor de la Política Pública y los actores que identifican en el proceso realizan un diagnóstico que nos permite iniciar la resolución de la problemática detectada.

En la mayoría de las ocasiones que se trata de aplicar una política pública, ésta encuentra dificultades en su puesta en marcha, al encontrar diversos

obstáculos por la afectación de interés individuales o de algún grupo involucrado en el proceso de la acción gubernamental.



De tal manera para este proceso y para la correcta puesta en práctica de la Política Pública es necesario aislar los diferentes actores que intervienen en el proceso de la gestión pública en materia de adquisiciones gubernamentales y en su momento tratar de afectar en lo menos posible los intereses individuales y de grupo que están por debajo de los colectivos, de ahí, la importancia del cabildeo antes de llevarla a la práctica.

Los actores que intervienen en la puesta en marcha de una Política Pública y en específico, de la gestión de las adquisiciones gubernamentales conforman una arena política que para fines de estudio y de aplicación es necesario comprender, para la identificación concreta de aquellos que

intervienen en el proceso de contratación, de igual forma, cual o cuales son los que tienen mayor intervención e influencia, tanto en la agenda pública como en la aplicación para que en su puesta en curso no existan mayores complicaciones y en la marcha se realicen los ajustes correspondientes y se provoque una evaluación satisfactoria en relación directa con los resultados obtenidos en la satisfacción de las necesidades sociales.

4.3.1 Arena política

La arena política, es donde convergen los diversos actores que intervienen en el proceso de las adquisiciones gubernamentales, más aún, aquellos involucrados en la concatenación de los diferentes elementos de la política pública son los que determinan el camino congruente de la acción gubernamental.

Todos los actores considerados en la arena de la política pública, en materia de las adquisiciones gubernamentales deben ser retomados como parte esencial de la eficiencia de la puesta en marcha del quehacer resolutivo del poder público.

Los actores que intervienen en esta política pública son los siguientes:

- El Poder Legislativo, que interviene en la modificación del marco normativo que rige las adquisiciones gubernamentales, especialmente la adecuación de Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su sustitución por otra ley y con especial atención en la emisión de un el Reglamento que corresponda fielmente a la ley resultante de la modificación o sustitución realizada, así se coadyuvará a la modernización de la contratación que realiza el Estado para allegarse de bienes y servicios.

A propósito de negociación de la modificación al marco normativo de las adquisiciones gubernamentales, el artículo 72 de la Constitución, muy

extenso por cierto, se refiere a las cuestiones del procedimiento legislativo, básicamente a la manera en que puede ser acatado o superado el veto del Poder Ejecutivo a una ley o decreto que haya sido aprobado; así como a la forma en que deben ser tratadas las diferencias entre las cámaras, diputados y senadores, respecto a un mismo proyecto de iniciativa.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la que determina el presupuesto en materia de las adquisiciones, casi siempre acorde a lo programado anualmente por las Dependencias y Entidades de gobierno y otorga además de los recursos financieros, los permisos de inversión para la compra de bienes muebles que merezcan un número de control como activos fijos.

- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que debe intervenir en el proceso de modernización de la compra consolidada de grandes volúmenes de bienes y en la prestación de servicios, así como, el control y registro de los proveedores del sector público para efectos estadísticos, el estímulo a la industria nacional e internacional para proveer al Estado de bienes y servicios, en el otorgamiento de normas y certificados de calidad de los productos, en el manejo de reservas provocadas por los Tratados comerciales y la expedición de constancias de grados de integración de los bienes.

- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, como el órgano institucional del gobierno para supervisar, controlar y evaluar los procesos de las adquisiciones gubernamentales. Además de ser la

institución facultada para interpretar la aplicación de la de Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y para emitir las disposiciones administrativas que permitan la correcta y transparente aplicación de la legislación vigente. No se debe dejar de lado la participación que tiene esta Secretaría en el desarrollo, aplicación, evaluación, y en general en el cumplimiento del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 –2000 ¹⁶⁸.

- Las Cámaras que representan a los sectores comercial e industrial del país y que en su momento serán afectados por los cambios establecidos por la Política Pública propuesta y que sin duda deben participar para que ellos mismos propongan medidas de simplificación de trámites, de transparencia institucional y en su caso medidas de estímulo para el fomento de los proveedores y contratistas nacionales, especialmente para la promoción de la industria nacional.
- Las diferentes Dependencias y Entidades, que complementan la estructura de la Administración Pública Federal y que deberán sujetarse a las disposiciones establecidas por la Política Pública.
- Los proveedores y contratistas, nacionales y extranjeros, que participan en los procesos de adquisiciones del sector público federal que no pertenecen a alguna Cámara industrial o de comercio.

¹⁶⁸ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995 - 2000*, Diario Oficial de la Federación, 28-V-1996

4.4 Aplicación de la Política Pública

La aplicación de la Política Pública, representa la puesta en marcha de la propuesta tendiente a modernizar la gestión y la automatización de la ejecución de las adquisiciones gubernamentales, para responder con ello, a la modernización del Estado y al enfrentamiento de la problemática que representa el inicio de siglo y las políticas globalizadoras, así como, el incierto futuro de las economías del libre mercado mundial y de las sociedades, que en países en vías de desarrollo no encuentran los elementos que fortalezcan a una sociedad civil capaz de enfrentarse a sus propios problemas.

La gestión pública en las adquisiciones hasta el momento se realiza conforme lo dispone la ley, por medio de la invitación restringida o de la licitación pública, según sea el caso. En la licitación pública, se encuentra un desfazamiento de tiempo, puesto que desde la publicación hasta la contratación de las adquisiciones, la ley permite la utilización de hasta 55 días naturales en una licitación pública nacional y de hasta 60 días en una licitación pública internacional, representando una forma ineficiente de realización porque se pierde el sentido de la oportunidad, se elevan los costos y los beneficios llegan con retraso a su destino final, la sociedad. En este sentido es importante señalar que se deben disminuir los tiempos establecidos en la Ley o en su caso dejar a la discreción del adjudicador los tiempos de realización y mantener bajo una supervisión muy estrecha la ejecución de todo el proceso y de esta forma no interrumpir el procedimiento y sus resultados.

Los mecanismos de contratación requieren un cambio radical para responder a los cambios de las sociedades actuales y de la vida pública, con la finalidad de ser eficientes y eficaces, por tanto, el sentido de las nuevas realidades en gestión pública de adquisiciones gubernamentales, debe distinguirse por la modernización, entendida esta como la utilización de los avances tecnológicos, como sistemas de cómputo que utilizan tecnología de punta, el incremento de los valores y la ética del servidor público, la aplicación de un control preventivo y la eliminación de la enorme cantidad de informes, y la creación de un marco normativo que regule los procedimientos de adjudicación dentro de un esquema de simplificación administrativa.

4.4.1 Nuevas formas de adquisiciones gubernamentales

Las adquisiciones gubernamentales requieren en el principio del siglo XXI, *formas de gestión que garanticen los mejores contratos para el desarrollo de la vida estatal en un contexto de competencia de los sectores privado y público, lo cual significa, en primera instancia la flexibilidad de las organizaciones públicas.*

La flexibilidad de las organizaciones públicas, como punto de partida de la administración pública en proceso de modernización, implica entender e *incorporar los valores adecuados para lograr los objetivos y metas establecidas por las instituciones y encontrar entonces los máximos niveles de calidad. Si bien es cierto que los avances en la teoría del desarrollo organizacional se dan en el Japón, los métodos utilizados por ellos no pueden incorporarse a cualquier país, por lo cual se debe atender la cultura nacional o sea la cultura institucional.*

El cambio cultural en las organizaciones públicas se hace necesario y recurrente para la desconcentración administrativa con una efectiva delegación de facultades en el proceso de la toma de decisiones para alcanzar lo plasmado por la modernización de las adquisiciones públicas.

Por otro lado, al adecuar las decisiones de manera horizontal se incorpora, involucra y obliga a los servidores públicos encargados de la contratación de bienes y servicios ha responsabilizarse moral y éticamente con la estructura organizacional para la cual trabajan, consecuentemente, las adquisiciones

del gobierno requieren de transformaciones radicales en la gestión pública, tales como la simplificación de trámites y la incorporación de sistemas automatizados.

Para lograr una gestión y acción pública que favorezca los procesos de las adquisiciones gubernamentales, coherentes con la vida y necesidades sociales, se requiere la adopción y aplicación de medidas concretas que induzcan a la modernización en este sector de la Administración Pública Federal, por lo que se propone lo siguiente:

1) Transformación del marco legal. En el ejercicio cotidiano la Administración Pública se recurre a la búsqueda de diferentes mercados para la obtención de bienes y servicios indispensables para mantener y garantizar el funcionamiento institucional y para satisfacer la demanda de los diferentes públicos de la sociedad. Estas operaciones están vinculadas a estrategias de crecimiento económico por el impacto que las transacciones tienen en la economía nacional.

Por eso es imprescindible retomar la experiencia y opiniones actuales para modificar el marco legal vigente. Es necesario un marco jurídico claro, de fácil manejo, bien redactado y en el que se incluyan las opiniones de los servidores públicos responsables del área de las adquisiciones gubernamentales con objeto de flexibilizar y optimizar los procedimientos respectivos.

2) Incorporación de un formato sistematizado y computarizado para las adquisiciones gubernamentales, donde se incorporen los proveedores,

calidad de los productos y los servicios que presta el sector privado, así como el sector público, puesto que este último también debe ser empresario y dotar al mismo Estado de lo que sea necesario, como es el caso de la autosuficiencia de la Secretaría de la Defensa Nacional. Este sistema, agilizará el proceso de compras por parte del Estado logrando con ello, la reducción de costos, de tiempo e incrementará los beneficios de las partes.

La incorporación de la tecnología en el sistema de las adquisiciones gubernamentales no sólo implica el control y la operación de las compras, sino que debe integrar otros elementos que administrativamente no reciben la importancia debida como los almacenes, donde se acumulan, embodegan, guardan y no almacenan los bienes de uso y consumo institucionales y el control computarizado de los bienes muebles, operación que sirve para reflejar el aprovechamiento de los bienes muebles. Este sistema debe tener como columna vertebral el manejo de los recursos financieros y ahí hacer que converjan todos los registros del manejo de los recursos humanos y materiales, especialmente los correspondientes a las adquisiciones.

Tal aplicación de la Política Pública, requiere de esfuerzos conjuntos del sector público y privado, en el sector público el Poder Ejecutivo con sus políticas modernizadoras debe proponer al legislativo las modificaciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la creación de su Reglamento, antes de concluir con el período sexenal, puesto que de no hacerlo la transición se llevará mas tiempo con la consabida inconformidad de los sectores participantes.

El sector privado debe incorporarse al sistema computarizado de forma inmediata, a partir de su puesta en marcha y ofrecer calidad, oportunidad, bajos costos y empleo. El reflejo inmediato de sus resultados se vislumbrará en la economía nacional, que con estas medidas adoptaría un cambio importante cuyo reflejo sería el bienestar social, el dinamismo en la economía, la satisfacción de las necesidades de los diversos públicos y un manejo ágil y transparente de los recursos financieros del sector público.

4.5 Evaluación de la política pública

La evaluación de las Políticas Públicas es necesaria en el proceso de la toma de decisiones para analizar los resultados arrojados por ella, ya que al buscar elementos que coadyuven al desarrollo administrativo, a través de la modernización de la gestión pública, se obtienen resultados satisfactorios, se cumple o en su defecto se deja de cumplir con el objetivo establecido para la *Política Pública*.

Para evaluar la nueva gestión pública de las adquisiciones gubernamentales se propone:

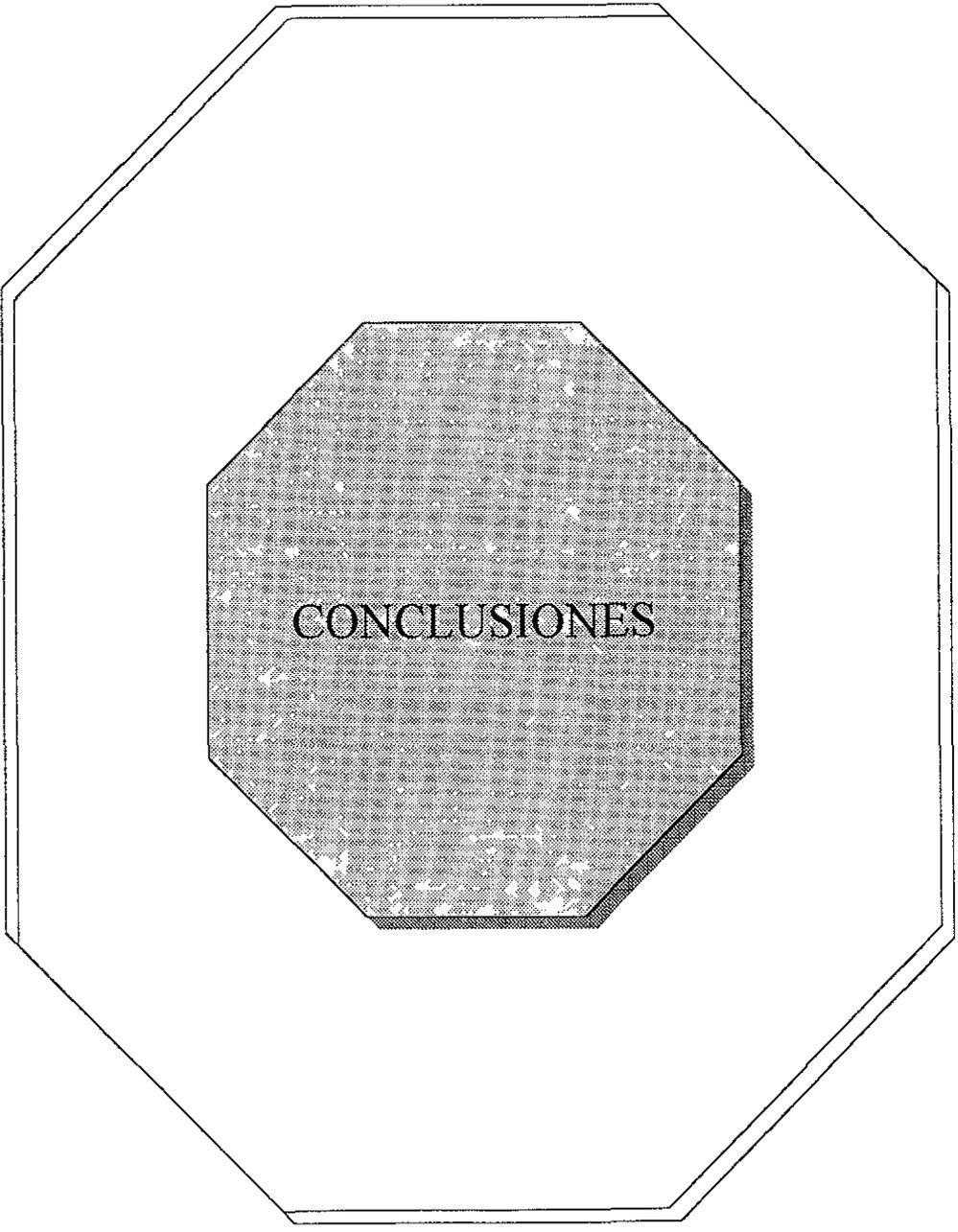
- 1) Después de la puesta en marcha de la *Política Pública* y en el proceso de legislación se debe realizar una evaluación cualitativa para analizar los avances que en ella se tenga por parte de la Cámara de Diputados, visualizando los puntos de divergencia para clarificarlos, consensarlos y efectuar los ajustes necesarios en el marco legal afectando favorablemente la gestión administrativa.
- 2) Determinar las necesidades presupuestarias del aparato público para aplicar la política, sistematizando sus registros y los correspondientes a las adquisiciones gubernamentales, a efecto de facilitar el registro y culminación de la *cuenta pública*.
- 3) Controlar el presupuesto asignado para la puesta en marcha de la *Política Pública* con programas de seguimiento y de avances muy estrictos, sin

relajamientos, que nos permitan vislumbrar con la debida oportunidad los desvíos que se registren o realizar los ajustes que deban ejecutarse para mejorar la atención de las necesidades sociales manifestadas.

4) Determinar otros intereses afectados por la política, sosteniendo una permanente y efectiva retroalimentación de los efectos de la nueva gestión y de la Política Pública.

5) A posteriori, incorporar métodos de evaluación cuantitativa, como el análisis de regresión, para analizar las tendencias del costo - beneficio, técnica que debe incorporarse desde el Programa Anual de Adquisiciones para construir escenarios de costos que permitan tomar decisiones respecto a las fases de aplicación de la Política Pública.

Sin duda, la evaluación incorpora elementos de disyuntiva y de afectación de intereses oficiales y particulares, sin embargo, dicha evaluación debe ser lo más objetiva y razonadamente posible para determinar con oportunidad y flexibilidad su aplicación, continuación, cambio o terminación de la Política Pública y si los resultados cumplieron con las expectativas en los escenarios proyectados, tendencias y pronósticos diseñados.



CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1) Los cambios mundiales conducen a los países a integrarse en bloques económicos y a un globalismo financiero, vislumbrando un futuro poco halagador e incierto para los Estados, sin embargo se ha demostrado en el plano de la realidad que para lograr el desarrollo de las sociedades se debe retomar el papel esencial de la vida estatal como transformador y promotor de las relaciones sociales y de su propio aparato público. El contexto internacional con toda la incertidumbre existente debe retomar los diferentes roles y las funciones que perdió con las políticas económicas liberales, bajo la tesis de que la solución para el desarrollo integral es el libre mercado.

La globalización como figura de la economía del orbe puede registrar su nacimiento desde finales del siglo XVI, pero ha tomado un impulso notable en los tiempos actuales y se ha apoyado fundamentalmente en los avances tecnológicos relativos al manejo de información, en la creación de bloques comerciales y políticos por las naciones, en la expansión de las relaciones de mercado, la expansión del capitalismo, situación que ha originado la aparición de nuevos paradigmas, donde la competitividad de las organizaciones, la búsqueda de la eficiencia y calidad son los elementos principales.

En este nuevo contexto, la vocación es unir, sumar todos los aspectos interesantes que sirven para la atención de los diversos públicos y restar las funciones y actividades que no son importantes para resolver las necesidades sociales, situación que refuerza la necesidad de una actuación

más fuerte y decidida del Estado. El papel del Estado en este mundo inestable es fundamental como agente táctico, generando una contradicción entre la demanda por mas participación de los ciudadanos y la necesidad de decisiones estratégicas y rápidas. Dentro de este panorama, la globalización representa una amenaza para los Estados débiles pero es también una oportunidad para los Estados eficientes.

Actualmente las acciones del Estado deben estar encaminadas a recuperar su papel dentro de la sociedad y su propia razón de ser, como promotor del desarrollo del mercado, de las sociedades y de su aparato público institucional en un marco de derecho, buscando con insistencia la modernización de la acción pública, a través de un gobierno democrático y de su administración pública con la incorporación de mecanismos innovadores en la forma de gestionar lo público, se debe automatizar y dar un mayor impulso a los sistemas de información para mantenerse a la vanguardia.

En todo el mundo la Administración Pública esta siendo sometida a un proceso de reforma que busca adecuar su perfil y sus capacidades al nacimiento de un Estado que de respuesta a las grandes tendencias y paradigmas.

2) La Reforma del Estado no disminuye significativamente los gastos públicos, pero mejora su calidad y eficiencia, ya que la burocracia deja el papel principal para ocupar uno secundario en la producción de bienes y servicios para la sociedad. Las nuevas formas de hacer Administración Pública, que incluyen la hechura, aplicación y evaluación de Políticas

Públicas, deben transformar al Estado en una organización más ágil, flexible, confiable, con menos normatividad y con una profunda tendencia a la simplificación administrativa, desconcentración de facultades y a la descentralización de las acciones y sobre todo de las decisiones.

De esta manera, el Estado se convierte en un ente regulador y evaluador, dejando a la Administración Pública la ejecución de las Políticas Públicas, ya sea por sí misma o por la contratación de terceros que auxilien en esa responsabilidad.

El Estado, entonces, es fundamental en el proceso de desarrollo económico y social, no como agente directo de crecimiento y sí como asociado. Mantener al Estado como una institución importante en el contexto de la sociedad, sin reducciones drásticas, no quiere decir mantener el Poder Ejecutivo como es en la actualidad, es necesario determinar su área de actuación. Para ello, deben situarse tres esquemas cuya aplicación nos conducirán al logro de los objetivos: privatización, transformación y contratación de terceros.

La privatización es la venta de activos públicos; la transformación es dejar a la iniciativa privada algunas de las instituciones del sector público, instituciones de asistencia sin fines de lucro pero que reciben subsidio federal; y la contratación de terceros para la ejecución de trabajos y servicios que aún cuando corresponden al sector público pueden ser desarrolladas con eficiencia y con menos recursos por proveedores y contratistas.

En este contexto el Estado debe contar con indicadores y objetivos

alcanzables y mensurables de gestión que den mayor importancia a la evaluación de los resultados, al contrario de lo que sucede en la actualidad en donde se fija mayor importancia en el control del proceso. La reorganización de los sistemas de información es importante en esta transformación para que exista una buena cantidad de datos, facilidad en su manejo y con ello se eficiente la gestión pública, desburocratizando los instrumentos tradicionales de control y supervisión y permitiendo a la sociedad que se entere del resultado de las adquisiciones gubernamentales, dando con ello satisfacción a las necesidades de los diversos públicos que en esta acción se involucran.

Esas tendencias apuntan hacia una nueva filosofía gerencial basada en el paradigma de la competitividad, que asimilan, innovan y se perfeccionan constantemente, trocando el seguimiento de las normas y reglas rígidas, confusas y anticuadas por la aplicación de un marco jurídico acorde con la operación real de las adquisiciones, procurando así la obtención de resultados acordes con los reclamos de la sociedad.

Es necesario crear una clara relación entre misión y objetivo, delegar responsabilidades, desconcentrar y descentralizar funciones; cambiar reglamentaciones por incentivos; elaborar los programas presupuestales y de adquisiciones con base en programas operativos y en sus resultados, sometiendo las acciones de gobierno a la evaluación permanente para crear el sentido de competencia entre las mismas acciones; eficiencia en el manejo del presupuesto, de los recursos materiales y de la información, pero sobretodo midiendo los resultados, es decir evaluando los trabajos realizados con la satisfacción de los públicos demandantes.

Esto significa un cambio total en las reglas actuales, dejando de reglamentar y procurando actuar, dando mayor importancia al efecto final de la acción pública.

3) La desburocratización debe llevarse a cabo con sentido de modernización, usando tecnologías para el manejo de información que permitan agilidad en las respuestas a la sociedad y que promuevan a la vez el avance cultural del servidor público y de las organizaciones hasta llegar a la instalación de una Administración Pública flexible y eficiente. En conclusión desburocratizar significa eliminar tortuosidad en trámites, informes y resultados, significa eliminar procedimientos y normas que no sean necesarios, aceptar la declaración de los ciudadanos como una certificación, procurar la revisión de procesos de trabajo según la relación proveedor – sector público – públicos, en búsqueda de calidad, eficiencia, adecuado manejo de los recursos y satisfacción de la sociedad.

Se puede decir que la gestión pública es un enfoque de transición de la Administración Pública hacia un modelo que centra mas la importancia en los resultados y en la responsabilidad de los gestores; en organizaciones, recursos y condiciones contractuales más flexibles y en técnicas de evaluación del rendimiento de las Políticas Públicas aplicadas derivadas de la misma gestión. Lo anterior significa la perspectiva de transformación del sector público, junto a una visión de la transformación de las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

En efecto, la gestión pública constituye una fusión de la orientación normativa de la Administración Pública tradicional y de la orientación

instrumental de la gestión en el sentido genérico. Por vía normativa, la gestión pública incorpora una mayor preocupación por temas como el control de los procesos y las responsabilidades de los servidores públicos. Por la vía instrumental reconoce la necesidad de la eficiencia a través de una visión estratégica, automatización de procedimientos, estructuras orgánicas y operacionales adecuadas y técnicas administrativas que permitan el manejo adecuado de los recursos humanos, financieros y materiales.

De esta forma la incorporación de la automatización, modificaciones o de nuevas técnicas administrativas deben contribuir a mejorar la racionalidad de la acción de la Administración Pública, tanto en el campo de las decisiones como en el ámbito de su aplicación. Por otra parte, el análisis de Políticas Públicas como perspectiva capaz de comprender científicamente la forma de elaboración de la agenda y de trabajar en la relación entre valores, objetivos y resultados, en realidad constituye un soporte teórico con gran potencial para la puesta en práctica de las decisiones de los gestores públicos.

4) La gestión pública, como paradigma emergente que reconoce la politización del entorno, encuentra en su vinculación con el análisis de las Políticas Públicas el puente que mantiene unidas las dimensiones de política y administración, configurando un nuevo paradigma para la acción y la explicación de los procesos de reforma gerencial en el sector público. Procesos que encuentran su explicación en el conjunto de transformaciones que ha experimentado la sociedad contemporánea.

Es cierto, que la forma de gobernar cambia constantemente, restando

continuidad a los cambios emprendidos, abandonando los esfuerzos y desperdiciando los recursos utilizados, razón por la cual se deben aplicar sistemas administrativos de trascendencia sexenal, aún en países donde no existen transformaciones abruptas en el seno de su sociedad, como aquellos denominados desarrollados, están ahí, existen y deben funcionar.

En naciones subdesarrolladas, es donde podemos ubicar a México, la situación es más complicada y paradójicamente más necesaria, pues los problemas son más agudos y trascendentes y las posibles soluciones son de difícil aplicación por la heterogeneidad de su sociedad, por la escasez de los recursos económicos y porque cuentan con gobiernos poco dinámicos debido a la falta de respuesta a las condiciones de vida de la sociedad.

Las prácticas de gobernar y de administrar deben ajustarse a la modernización y a los cambios sociales que dictan la orientación. En México, la gestión pública debe incorporar nuevos instrumentos para gobernar y administrar una sociedad inmersa en dos polos opuestos, el de la tecnología y del atraso socio - cultural, por ende, el hacer y aplicar política y políticas es retomar parte de la historia y de cultura que dieron forma al Estado - nación mexicano, quien debe orientar, construir y aplicar decisiones que beneficien a la sociedad dentro de un marco de modernización de sus esquemas políticos y administrativos.

Para lograr los mejores resultados de la modernización del estado, se debe recomponer la práctica de los poderes públicos, buscando el tan mencionado y ansiado desarrollo estatal. Por un lado buscando en la realidad un equilibrio entre los tres poderes de la Unión, dado que el Legislativo y el Judicial hasta

1999 no contaban con una norma que regulara sus procesos de adquisiciones, sin ello es imposible que la política y las políticas con pesos y contrapesos logren los objetivos deseados en un país donde se aboga por la democracia, la desburocratización y el accionar efectivo de la Administración Pública para remediar los males sociales.

5) Las Políticas Públicas son entendidas como una herramienta más de la cual se puede valer la Administración Pública para la solución de problemas contingenciales y coyunturales agendados por los poderes públicos, logra remediar en gran medida la acción gubernamental, puesto que poseen recursos que generan indubitablemente resultados a favor de la sociedad.

Normalmente se integran en programas que se traducen en actos concretos y en conjunto para resolver problemáticas en particular, previa negociación con los beneficiarios de su aplicación.

Del mismo modo es un Arte y requiere imaginación para la elaboración y aplicación de ella. Cabe mencionar, que no desplaza a otros instrumentos administrativos, sino que conforma otro enfoque para tomar decisiones y atacar los problemas, solucionarlos y evaluar el resultado de su aplicación.

En materia de las adquisiciones gubernamentales, es indispensable analizar su planeación, ejecución, control y distribución de los bienes muebles y de los servicios que el aparato estatal requiere para su operación cotidiana, con una óptica que maximice la modernización del Estado utilizando tecnología de punta, actualizada y de fácil acceso tanto para proveedores como para servidores públicos y principalmente para la sociedad. Es importante

utilizar formas diferentes de gestión pública y de políticas públicas tendientes a hacer más eficiente y eficaz el aparato público para garantizar la supervivencia de él y de su sociedad en niveles considerables de desarrollo y de dignidad humana.

Es indudable que en el proceso de la investigación se hizo referencia a la modernización de la estructura de los procesos de la gestión pública y a la creación de Políticas Públicas para la satisfacción de los diferentes públicos involucrados en las adquisiciones gubernamentales, siempre encaminadas a la búsqueda de calidad y eficiencia en el manejo de los recursos materiales, automatizando procesos para situarnos en la vanguardia del manejo de información.

En las adquisiciones gubernamentales la gestión pública no tendría éxito si no cuenta previamente con una Política Pública que sea referida a acciones concretas del aparato público para transformar la forma de adquirir y contratar bienes y servicios, con acciones que contengan la búsqueda permanente de eficiencia y calidad, tanto en la institución pública como en el proceso mismo de la acción para responder a las demandas de la sociedad, ya que involucra diferentes públicos en la toma de decisiones y resuelve la problemática concreta entorno al reclamo social relativo a esta actividad.

Por lo anterior, este trabajo se enfocó desde el punto de vista de las Políticas Públicas, debido a que involucra a diferentes públicos en la toma de decisiones y porque la problemática existente requiere de acciones concretas, negociadas y razonadas conforme a las necesidades de la

población y del mismo Estado, para que por conducto de la Administración Pública cumpla sus compromisos con la sociedad. Por eso es necesario recoger la experiencia derivada de la aplicación de la derogada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, escuchando la opinión y necesidades de sus operadores y por otra parte, atender las diversas peticiones, opiniones y sugerencias que han sido expresadas por las Cámaras industriales y de comercio.

Las Políticas Públicas forman parte de los procesos de decisión y de situación del Estado ante la diversa problematización planteada por la sociedad. La toma de decisiones implica la determinación de diferentes alternativas de solución a lo planteado por los diferentes públicos requerientes, creando escenarios que se evalúan y negocian con los diferentes actores inmiscuidos y como resultado de esta negociación seleccionar las acciones u omisiones que el Estado implementará para la resolución de la problemática social planteada.

Su hechura, implementación y evaluación dependerán de una adecuada gestión pública, que esté inmersa en procesos de vanguardia, eficiencia y calidad. La integración de una gestión pública vanguardista y la acertada determinación de Políticas Públicas relativas a las adquisiciones gubernamentales tendrán como resultado un ejercicio austero de recursos financieros, una mejor planeación de necesidades materiales y una disminución considerable del tiempo de respuesta de las áreas contratantes de bienes y servicios, todo en conjunto representan un respaldo certero, oportuno y eficaz para los procesos administrativos

encaminados a la satisfacción de diversas necesidades sociales y con ello también se obtiene un estímulo a la actividad económica, comercial, industrial, laboral que sin duda resultan benéficos para el país.

6) La modernización de la Administración Pública, en lo correspondiente a las adquisiciones gubernamentales, funda su éxito en la aplicación de Políticas Públicas respaldadas y apoyadas en una gestión pública que promueva mejores resultados, simplifique procedimientos, eficiente la toma de decisiones, sea de factible aplicación y que ambas tengan como objetivo final la satisfacción de los constantes reclamos de proveedores, contratistas, cámaras industriales y de comercio y diversos públicos relacionado con esta función. En otras palabras que tanto las Políticas Públicas como la gestión pública adoptadas sean congruentes con la realidad de la heterogénea sociedad mexicana.

Esta misma sociedad reclama nuevas formas de gestión de la institución pública para que otorgue solución completa a sus demandas, de tal forma que es necesario modernizar los procesos internos mediante los cuales se realizan los trámites y operaciones relativas a las adquisiciones gubernamentales, imperando la utilización de sistemas administrativos y mecanizados que logren simplificar los procedimientos y hacerlos accesibles a los públicos participantes: servidores públicos, proveedores y contratistas y público en general.

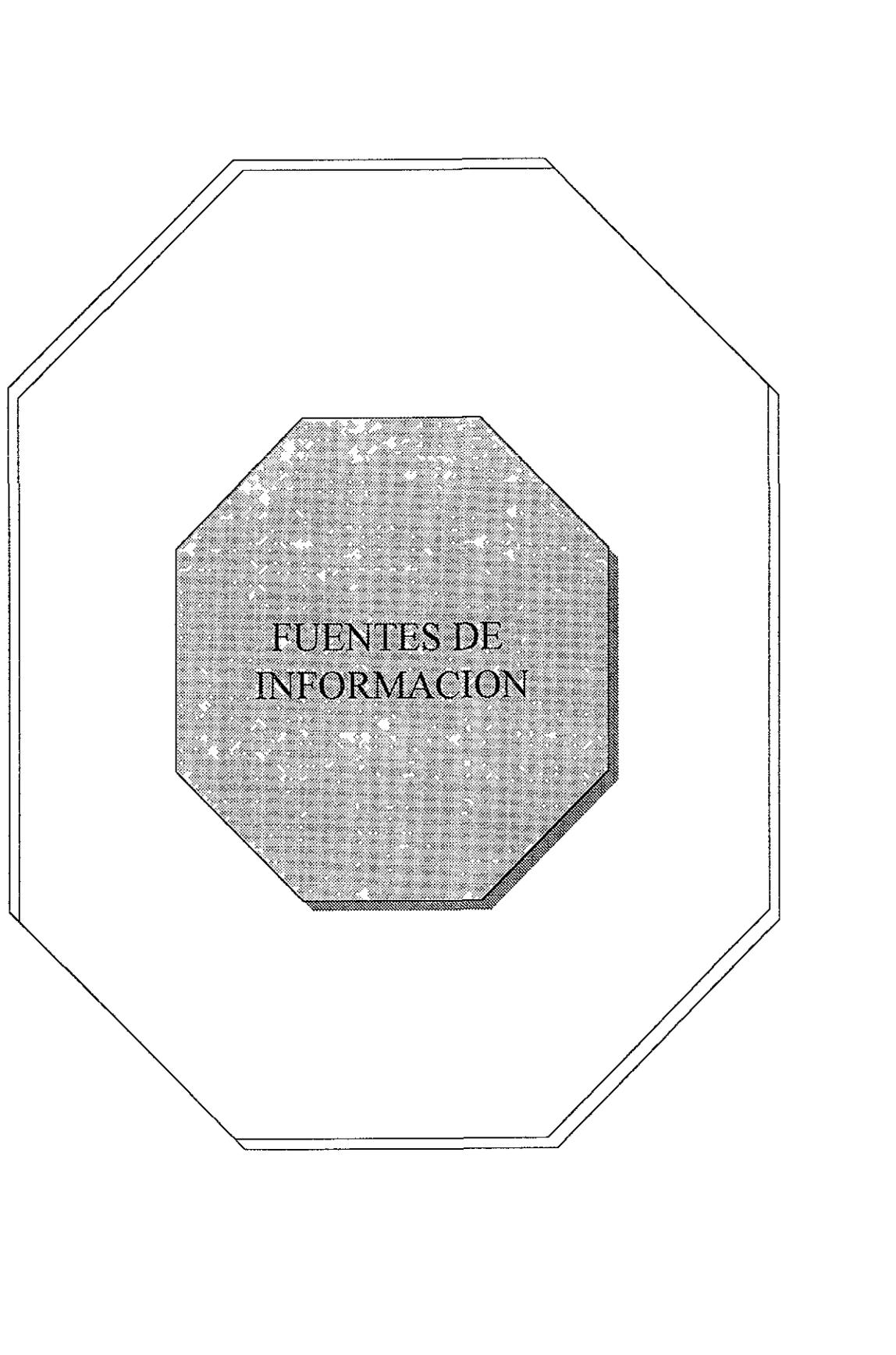
Así mismo la reorganización del aparato público debe cubrir como requisito indispensable el cambio cultural de los servidores públicos, razón por la que es necesario que se sometan a una transformación radical que procure

el resurgimiento y afirmación de sus valores, eleve su ética, procure su profesionalización y este conjunto de acciones guarden congruencia con los resultados proyectados en los diversos escenarios planteados para el diseño de las Políticas Públicas y en consecuencia con sus resultados fortalezcan a la Administración Pública.

7) Se puede concluir que la sociedad y la Administración Pública se necesitan mutuamente, son complementarios y frecuentemente se unen para combatir las deficiencias e insuficiencias que conlleva el quehacer cotidiano de las instituciones. La Administración Pública se debe a la sociedad, por lo tanto su razón de ser es la atención de la problemática que ésta le formule y la respuesta que obtenga de ella.

En este contexto la Administración Pública se fortalece con la prosperidad de la sociedad y la sociedad no constituye un obstáculo insuperable en la medida en que se otorga el reconocimiento de un valor real y se superan con suficiencia las demandas y oposiciones surgidas de una sociedad tradicional y heterogénea como la nuestra.

Por eso la Administración Pública tiene como reto enfrentar la globalización de las economías y hacia el interior de la nación la búsqueda constante del desarrollo político, económico y social mediante la aplicación de Políticas Públicas y de modernas formas de Gestión Pública.



FUENTES DE
INFORMACION

FUENTES DE INFORMACION

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR** Villanueva, Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas*, Colección Antologías de Política Pública, número 1, editorial Miguel Angel Porrua, 2° edición, México, 1996, pp 281;
- AGUILAR** Villanueva, Luis F., *La Hechura de las Políticas*, Colección Antologías de Política Pública, número 2, editorial Miguel Angel Porrua, 2° edición, México, 1996, pp 434;
- AGUILAR** Villanueva, Luis F., *La Implementación de las Políticas*, Colección Antologías de Política Pública, número 4, editorial Miguel Angel Porrua, 2° edición, México, 1996, pp 472;
- AGUILAR** Villanueva, Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Colección Antologías de Política Pública, número 3, editorial Miguel Angel Porrua, 2° edición, 2° edición, México, 1996, pp 285;
- ACFOFF**, R.L. *Redisgining the future: Aproach to Societal Problems*, ed wiley, Estados Unidos, 1974, pp 384

- BANCOMEXT.**, *¿Cómo participar en una Licitación Internacional de América Latina y el Caribe?*, Banco de Comercio Exterior, 1° edición, México, 1997, pp 105;
- BARDACH**, Eugene., *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, CIDE - ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1998, pp 150
- BARDACH**, Eugene., *The Implementation game*, MIT Press, Inglaterra, 1977, pp 267
- BURGOA**, Ignacio., *Derecho Constitucional Mexicano*, ed. Porrúa, México, 1982, pp 473
- CARPIZO**, Jorge., *La Constitución Mexicana de 1917*, editorial Porrúa, S.A., 8° edición, México, 1990, pp 317;
- DE LA CUEVA**, Mario., *La Idea del Estado*, FCE - UNAM, Sección de Obras de Política y Derecho, México, 4° edición, 1994, pp 402;
- DEUTSCH**, Karl., *Política y Gobierno*, FCE, Sección de obras de Política y Gobierno, 1° reimpresión, México, 1993, pp 608;
- DROR**, Yehezkel., *La capacidad de Gobernar*, FCE, Sección de obras de Política y Derecho, México, 1994, pp. 446;
- DROR**, Yehezkel., *Enfrentando al Futuro*, FCE, Sección de obras de Política y Derecho, 1° reimpresión, México, 1993, pp 347;

DYE, Thomas., *Undertanding Public Policy*, Prentice Hall, Estados Unidos, 1979 pp 276

FARRO FARAH, Gerardo y Huacuja Sergio., *La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal*, 1° edición, México, 1989, pp 178;

GOMEZ Mandujano, Antonio., *Guía Metodológica para la Desconcentración y Modernización de Estructuras Administrativas*, editorial Miguel Angel Porrúa, 1° edición, México, 1994, pp 202;

GUERRERO, Omar., *El Estado en la era de la modernización*, editorial Plaza y Valdés, 2° edición, México, 1992, pp 163;

GUERRERO, Omar., *Teoría de la Administración Pública*, Harper and Row Latinoamericana, México, 1986, pp 384

GUNN, L.A., *Policy Analisis for the real world*, Oxford University Press, Estados Unidos, 1984, pp 525

HABERMAS, Hurgen., *El discurso filosófico de la modernidad*, ed. Taurus Argentina, 1989, pp 244

HAROLD, Laswell., *Public Policy*, ed. University Press, Estados Unidos, 1951.

HERMANN, Heller., *Teoría del Estado*, FCE, Sección de Obras de Ciencia Política, México, 13° reimpresión, 1990, pp 341;

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IFE, México, 1997, pp140

KLIKSBERG, Bernardo., *El Rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, INAP – FCE, 1° edición, México, pp 276;

KLIKSBERG, Bernardo., *Cómo Transformar al Estado, mas allá de mitos y dogmas*, FCE, Sección de obras de Política y Derecho, 1° reimpresión, México, 1993, pp 103;

KUSNIR, Liliana., *La política social en Europa*, editorial Miguel Angel Porrúa, 2° edición, México, 1996, pp 190;

LINDBLÖM, Charles., *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1° edición, Madrid, España, 1991, pp 160;

LOPEZ Buitrón, Jaime Domingo y otros., *La Concertación en México*, Asociación Franco – Mexicana de Administradores Públicos A.C., 1° edición, México, 1991, pp 233;

MAJONE, Giandomenico., *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, Colegio Nacional de Ciencias

Políticas y Administración Pública – FCE, 1° edición, México, 1997, pp 240;;

MARTINEZ, Morales Rafael., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, editorial Harla, 2° edición, México, 1996, pp 202;

MENDEZ Morales, José Silvestre., *Economía y la Empresa*, Mc Graw Hill, 1989, 1° edición, México, 1989, pp 360;

MENY, Yves y Thoenig Jean Claude., *Las Políticas Públicas*, editorial Ariel S.A., 1° edición, Barcelona España, 1992, pp 271;

MORENO, Roberto., *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización*, IAPEM, México, 1996, pp 288

OBREGON, Carlos., *Capitalismo hacía el tercer milenio*, editorial Nueva Imagen, 1° edición, México, 1997, pp 452;

OROZCO, José Luis y Guerrero Ana Luisa., *Pragmatismo y Globalismo*, editorial Fontamara, 1° edición, México, 1996, pp 205;

OSBORNE, David y Gaebler, Ted., *Un Nuevo Modelo de Gobierno*, Ediciones Guernica, S.A., 1° edición, México, 1994, pp 502;

- PARDO**, María del Carmen y otros., *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*, INAP, 1° reimpresión, México, 1996, PP 213;
- REBOLLEDO**, Juan., *La Reforma del Estado en México*, FCE, 2° edición, México, 1994, pp 272;
- RIVERA**, Ríos, Miguel Angel., *Crisis y Reorganización del Capitalismo mexicano*, editorial Era, 1° edición, México, 1986, pp 227;
- ROMERO**, Pérez, Jorge., *La Licitación Pública en Costa Rica*. Universidad Rodrigo Facio, Costa Rica Centroamérica, 1975, pp 436;
- SANTANA**, Rabell., *Gobierno Facilitador*, Escuela Graduada de Administración Pública, Puerto Rico, 1997 pp 123;
- SALINAS**, Alberto., *La Reforma Administrativa*, FCE, 1° edición, México, 1975, pp 145;
- SIMON**, Herbert., *The new science of management decision*, Prentice Hall, Estados Unidos, 1973, pp 354
- SUBIRATS**, Joan., *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración*, INAP, México, 1989 pp 143

URIOSTEGUI Ibarra, Carlos., *Una Propuesta de Política Pública para el mejoramiento del sistema educativo en Guerrero*, Tesis Profesional, ENEP – Acatlán, UNAM, México, 1994, pp 184;

UVALLE Berrones, Ricardo., *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, Universidad Autónoma del Estado de México – IAPEM, 1° edición, México, 1997, pp 214;

UVALLE Berrones, Ricardo., *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, IAPEM, 1° edición, México, 1994, pp 144;

VILLARREAL, René., *Liberalismo Social y Reforma del Estado*, FCE, 3° edición, México, 1993, pp 395.

WILLIAMS, W., *The implementation perspective*, California Press, Estados Unidos, 1980, pp 289

HEMEROGRAFIA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA., Gaceta Mexicana, *Modernización Administrativa*, INAP, número 56, México, Abril de 1997, pp 161;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Acuerdo que crea la Comisión de Inventarios Federales*, Diario Oficial de la Federación del 18 de Diciembre de 1923;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación*, Diario Oficial de la Federación del 1 de Marzo de 1926;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley Orgánica del Departamento de Presupuestos de la Federación*, Diario Oficial de la Federación del 8 de Junio de 1928;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley del Servicio de Inspección Fiscal*, Diario Oficial de la Federación del 1 de Mayo de 1936;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Acuerdo que establece la Comisión Intersecretarial de Abastos*, Diario Oficial de la Federación del 7 de Noviembre de 1943;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Acuerdo por el que se crea la Comisión Coordinadora de Compras*, Diario Oficial de la Federación del 2 de Enero de 1944;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Instructivo para actos de inspección fiscal en las compras de las dependencias de la administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación del 30 de Marzo de 1944;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Reglamento del Control de las Adquisiciones destinadas la servicio del Gobierno Federal*, Diario Oficial de la Federación del 4 de Junio de 1947;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*. Diario Oficial de la Federación del 24 de Diciembre de 1958;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Decreto que dispone la Descentralización de las Adquisiciones*, Diario Oficial de la Federación del 16 de Febrero de 1959;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley Orgánica del Presupuesto de egresos de la Federación*, Diario Oficial de la Federación del 2 de Noviembre de 1964;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley de Inspección de las Adquisiciones*, Diario Oficial de la Federación del 30 de Diciembre de 1965;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación del 8 de Diciembre de 1976;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley de Inspecciones de las Adquisiciones*, Diario Oficial de la Federación, Abril 6 de 1972;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley de Coordinación Fiscal*, Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1978;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública*, Diarios Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1979;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios*, Diario Oficial de la Federación del 8 de Febrero de 1985;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con bienes muebles*. Diario Oficial de la Federación del 13 de Febrero de 1990;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Diario Oficial de la Federación, Diciembre 31 de 1992

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*, México, Diario Oficial de la Federación, Diciembre 31 de 1993;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1994;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstas.* Diario Oficial de la Federación del 15 de Marzo de 1996;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Lineamientos y criterios para que en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida y en lo relacionado con la ejecución cumplimiento de los contratos de adquisiciones obras públicas y servicios de cualquier naturaleza se observe estrictamente lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.* Diario Oficial de la Federación del 2 de Octubre de 1996;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que estos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública.* Diario Oficial de la Federación del 11 de Abril de 1997;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Acuerdo Que estable las bases de integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con bienes muebles y*

las Comisiones Mixtas de abastecimiento, Diario Oficial de la Federación 5 de Agosto de 1999;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, Diario Oficial de la Federación, 31 de Diciembre de 1999;

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, Diario Oficial de la Federación, México, Enero 4 de 2000

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Enero de 1998, pp 1078;

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. *Ensayos Contemporáneos*, INAP, número 86, México, 1994, pp 185;

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. *Ensayos sobre la Nueva Administración Pública*, INAP, número 91, México, 1996, pp 206;

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. *Políticas Públicas*, INAP, número 84, México, 1993, pp 197;

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA., *Reflexiones sobre Administración Pública*, INAP, número 89, México, 1995, pp 301;

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA., *Raíces de Instituto Nacional de Administración Pública*, INAP, número 88, México, 1995, pp 458;

REVISTA DEL COLEGIO DE CIENCIA POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA., *Gobierno Local*, Año III, número 5, segundo semestre de 1995, México, pp 214;

REVISTA DEL COLEGIO DE CIENCIA POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA., *Políticas Públicas*, Año II número 4, Octubre de 1990, México, pp 342;

REVISTA DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO., *Retos de la gestión pública contemporánea*, número 37, México, Abril de 1998, pp 104;

REVISTA GESTION Y POLITICA PUBLICA., Número 1, Vol. III, CIDE, México, 1993, pp 120

REVISTA MEXICANA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES., Número 161, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Año XL, Quinta época, Julio – Septiembre de 1995, México, pp 297;

REVISTA MEXICANA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES., Número 165, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias

Políticas y Sociales, UNAM, Año XLI, Octubre - Diciembre de 1996, México, pp 229;

REVISTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA., Número 6, Volumen III.
México, 1997, pp 67

SECRETARIA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.
Programa de Modernización de la Administración Pública 1995
- 2000, Diario Oficial de la Federación del 28 de Mayo de 1996;

DOCUMENTOS

ARGENTE Calderón, David., *Adquisiciones, Manual de Autoestudio*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Septiembre de 1996, pp 110;

PEMEX., *Léxico Jurídico de las Adquisiciones y Obras Públicas*, Gerencia Jurídica, 1° edición, México, 1996, pp 209;