



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.**

**CARRERA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (AP)**

**PROYECTO DE TESINA**

**“EL SISTEMA DE ADQUISICIONES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO: LA INVITACION A CUANDO MENOS TRES  
PERSONAS Y LA ASIGNACION DIRECTA”**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (A.P.)**

**PRESENTA: JOSE JAVIER MARGAILLAN DIAZ.  
No DE CUENTA 8255117-1**

**ASESOR: RINA MARISSA AGUILERA HINTELHOLHER**

**JUNIO 2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

INDICE.	2
PROEMIO.	3
I- LA ADMINISTRACION PÚBLICA Y LAS ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES.	5
a- Los procesos de adquisiciones del sector público.	11
II—ADUISIONES.	
a- Antecedentes y aspectos generales de las Adquisiciones.	14
b- El proceso de las adquisiciones.	15
c- Estructura de las áreas de adquisiciones.	18
d- La importancia de los recursos humanos en las áreas de adquisiciones.	19
e- Proveedores.	20
f- Evaluación y control de las áreas de adquisiciones.	20
III- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.	
a- Antecedentes históricos.	23
b- Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México.	26
c- Importancia de la UNAM en México.	27
d- Normatividad en materia de adquisiciones de la UNAM.	29
f- Procedimientos de adquisiciones.	
1- Licitación Pública.	38
2- La Invitación a Cuando Menos Tres Personas y Adjudicación Directa.	39
3- Acceso a la información y transparencia en la UNAM.	40
4- Sistema de Control de Gestión de la Calidad ISO 9001-2000.	42
IV- PROBLEMÁTICA DE LAS ADQUISICIONES EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO.	45
a-Discrecionalidad en la Invitación a cuando menos tres personas y la Adjudicación directa.	46
b- No estandarización de los procesos de adquisiciones.	48
c- Sondeo de mercado.	48
d- Personal calificado.	49
e- Mercado dinámico.	49
f- Falta de transparencia en los procesos de adjudicación directa.	50
V- PROPUESTAS	
a- Conocimiento de los proveedores registrados de los procesos de adquisiciones mediante la Invitación a Cuando Menos Tres Proveedores y la Adjudicación Directa.	51
b- Estandarización del proceso de invitación.	52
c- Precios de mercado.	52
d- Personal capacitado y con experiencia en el ramo de adquisiciones.	53
e- Menor tiempo del proceso de ciertos bienes tecnológicos.	53
f- Obligatoriedad de informar a los proveedores sobre sus propuestas en cuadro comparativo.	54
CONCLUSIONES.	56
BIBLIOGRAFIA.	58

## PROEMIO.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar los procedimientos de Invitación a cuando menos tres personas y la Adjudicación directa en las adquisiciones de bienes y servicios que realiza la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con base en la normatividad existente, y la cual se encuentra en la "Normatividad en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del 2005 ". Esto de acuerdo a la capacidad que tiene de crear sus propias normas de acuerdo a la Ley Orgánica de la propia Universidad y de las demás leyes que le rigen. Considerando que cualquier mejora en dichos procedimientos necesariamente es en beneficio de la propia Universidad al realizar ahorros en sus adquisiciones y consecuentemente se traduce en mejora de su capacidad de dar a sus usuarios y a la sociedad -estudiantes, sistema de investigación científica, formación de profesionistas, y difusión de la cultura- mejores servicios.

Para lograr analizar de mejor manera las adquisiciones de la UNAM mediante estos dos procedimientos he dividido el trabajo en 5 apartados. El primero aborda la problemática de la Administración Pública de la cual forma parte al ser un organismo público con autonomía administrativa. Ello tomando en consideración los conceptos de transparencia, visibilidad, accesibilidad, control ciudadano, igualdad, equidad, bien común, corresponsabilidad y felicidad pública, y que su función es satisfacer las demandas sociales que constantemente están sujetas a las decisiones y acciones políticas. Ésta se desenvuelve y existe en la complejidad que representa el ser parte del Estado y esta sujeta a un sin número de intereses. En tal sentido debe de cumplir sus objetivos de impartir educación, realizar investigaciones, formar profesionales y difundir la cultura dentro de un marco de restricciones presupuestales derivadas de los siempre escasos recursos públicos que están sujetos a los requerimientos de otros grupos y organizaciones públicas y sociales que los demandan con igualdad de legitimidad.

El segundo apartado aborda los principios que deben de considerarse en el proceso de las adquisiciones en las organizaciones, sean estas públicas o privadas, porque sin ello no es posible determinar si existen deficiencias o ausencias en éstas, y a partir de los estudios que existen al respecto para analizar si los dos procedimientos señalados de adquisiciones de la UNAM cumplen con los estándares existentes al respecto.

El tercer apartado trata sobre la normatividad que tiene la UNAM para la realización de sus procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios y los diversos pasos que se siguen para realizar las compras a través de éstos, que requiere para su operación. Siendo tres los procedimientos en concordancia con lo establecido en el Artículo 134 constitucional: el primero es la Licitación Pública y por este medio se deben de realizar la mayor parte de las adquisiciones y la contratación de los servicios. Los otros dos procedimientos son como excepción a esta en razón de ciertas circunstancias que hacen inviable realizar las adquisiciones mediante el procedimiento de Licitación Pública.

Asimismo, se aborda el acceso a la información y la instrumentación del estándar internacional ISO 9001-2000, en razón de que son parte fundamental en el proceso de adquisiciones. El primero porque permite visibilidad a los interesados y supone que pueda existir un control ciudadano, a la vez se que se pueden efectuar análisis e investigaciones sobre el ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿para que? y ¿por qué?, gasta los recursos públicos la Universidad, y el segundo por ser un método que busca la estandarización de los procesos administrativos con objeto en otorgar a los usuarios servicios de calidad al abarcar todo el proceso de adquisiciones.

El apartado IV trata sobre la problemática detectada respecto de los procedimientos de adquisiciones mediante la forma de Invitación a cuando menos tres personas y la Adjudicación Directa, en las cuales la discrecionalidad en la selección de los proveedores es el punto medular. Al tener un gran margen de discrecionalidad los encargados de las adquisiciones y contratación de servicios, mismos pueden verse influidos por factores ajenos a la búsqueda de las mejores condiciones para la Universidad al prevalecer prácticas como el favoritismo, el amiguismo, el compadrazgo, la imposición o cualquier otra práctica ajena a la equidad e igualdad de condiciones hacia los proveedores.

Finalmente, en el apartado V se hacen propuestas para solucionar la problemática detectada buscando que exista equidad e igualdad de oportunidades para los interesados en participar en el proceso de abastecimiento de bienes y servicios, mediante los dos procedimientos señalados de la Universidad, para que ello se traduzca en ahorros en costos al evitar que exista favoritismo o cualquier otra práctica que impida que en todo momento la misma adquiera éstos bienes y servicios tomando en consideración, precio, oportunidad, calidad y condiciones de pago y entrega.

## **I- LA ADMINISTRACION PÚBLICA Y LAS ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES.**

La Administración Pública se concibe como el conjunto de organizaciones y dependencias dotadas de recursos humanos, financieros y materiales de las distintas esferas de Gobierno correspondiente al ejecutivo ya sea federal, estatal o municipal, que deben de realizar y satisfacer -en concordancia con los lineamientos y directrices que estas instancias políticas les instruyan con base en las leyes y normas vigentes- las necesidades sociales sean de orden económico, cultural, educativo, de salud, de recreación, etc. Y como la función que se caracteriza por la realización de múltiples actividades que tratan de realizar los objetivos del estado. La Administración Pública ha crecido constantemente en sus actividades y funciones, en razón de la necesidad de atender las demandas crecientes de la sociedad, que ha pasado de una relación de subordinación en un proceso formal de elecciones a la participación activa de los individuos mediante las diversas organizaciones y grupos que reclaman la solución de muy diversas demandas sociales, que implica la interacción constante con los organismos gubernamentales en sus diferentes áreas. Ello, en concordancia con los principios de la vida democrática moderna, como son la justicia, la seguridad, la tolerancia, el respeto de la propiedad y de la libertad, la aceptación de la pluralidad y la convivencia civilizada de los contrarios, con el objeto de buscar soluciones negociadas a los distintos problemas que se generan en la sociedad.

Para la existencia y operación los organismos públicos deben de contar con los recursos financieros adecuados, suministrados básicamente mediante la recaudación impositiva, generada tanto por los mismos organismos que conforman la Administración Pública, como mediante las aportaciones que hace la sociedad mediante el sistema recaudatorio. Asimismo, deben de proveerse de recursos humanos y materiales suficientes y adecuados para la realización de sus fines. Los recursos financieros son siempre insuficientes para la satisfacción de las múltiples necesidades que demanda la sociedad y estos se deben de administrar de la manera más eficiente, eficaz y transparente posible para lograr hacer mucho más con lo existente.

Todas las dependencias y entidades tienen que adquirir, arrendar, realizar y contratar un sin número de bienes muy diversos que van desde edificios, vehículos, equipos de oficina, de construcción, químicos, electrónicos, etc.,<sup>1</sup> y servicios de telefonía, publicidad, asesoría, limpieza, desarrollo, mantenimiento, etc. que

---

<sup>1</sup> Zenz, Gory, J., "En muchos aspectos, hay poca diferencia entre las compras gubernamentales y las privadas. Ambos tipos involucran la compra de artículos para uso y procesamiento mas que para reventa y ambos comprenden cantidades sustanciales y grandes transacciones individuales, Ambos tienen objetivos semejantes, pero también hay diferencias significativas", COMPRA Y ADMINISTRACION DE MATERIALES , Limusa, México 1993, Pág. 57

requiere la concentración en un área o departamento especializado en la realización de los procesos correspondientes, que permitan que estos sean los adecuados, que se encuentren a la disposición en los tiempos pertinentes y a los mejores costos posibles, y que sean los que realmente son requeridos por las diversas áreas para el desarrollo de sus actividades.

Las organizaciones públicas tienen necesidades muy similares a las organizaciones privadas en cuanto a sus procedimientos administrativos, como son la administración de los recursos financieros, humanos y materiales, debiendo de realizarlos con eficiencia y eficacia para con ellos tratar de realizar sus operaciones de la mejor manera posible. Pero difieren en cuanto a su naturaleza y sus objetivos, por principio por su naturaleza normativa derivada de las leyes y reglamentos que les rigen, y por el quehacer político en el que se desenvuelven, lo que implica una complejidad mayor porque los programas y políticas a los que están sujetas constantemente operan sobre múltiples presiones de todo tipo y sentido, esto obliga a tratar siempre de acomodar una diversidad de valores e intereses contrapuestos en los procesos de las decisiones políticas lo que suele implicar objetivos generales, abstractos, confusos y contradictorios entre dependencias y organizaciones, asimismo, deben de atender las demandas de transparencia y visibilidad, así como, la responsabilidad de su actuación tanto a nivel operativo como de sus cuadros dirigentes, finalmente en todo momento la administración pública basa su operación en el uso del poder del estado.<sup>2</sup>

En las sociedades democráticas, basadas en un estado de derecho, la Administración Pública opera en un marco de regulaciones que delimitan y rigen su competencia, sus atribuciones, sus controles, sus responsabilidades, la visibilidad y la rendición de cuentas sobre los recursos utilizados y sobre sus operaciones. Lo que a su vez permite evaluar su funcionamiento para readecuarlo a las necesidades de los problemas públicos que se generan en las mismas sociedades, modificando su actuación y operación con el objeto de contribuir a la solución de estos. Sin embargo, la solución a los problemas públicos siempre es transitoria y relativa, dado que estos se generan constantemente en razón de la heterogeneidad de la sociedad.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, “Los compromisos axiológicos de la Administración Pública no permiten que sea neutral ante la vida comunitaria, como tampoco las técnicas y tecnologías que utiliza son neutrales; responden a valores, fines y objetivos en razón del poder, las preferencias y los intereses de las clases gobernantes y los cuadros de Administración Pública del Estado administrativos”, PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2007 Pág., 14

<sup>3</sup> “las soluciones de los problemas públicos son un conjunto de aproximaciones porque su estado normal no es la quietud, sino el movimiento, lo cual implica que hay realidades y tiempos para categorizarlos en razón de su comportamiento heterogéneo.” Ibíd. Pág. 19

La administración pública tiene por objeto instrumentar y llevar a cabo las acciones y operaciones que posibiliten y permitan el desarrollo de la sociedad, estimulado y cuidando los “puntos vitales de los cuales dependen la eficacia de la vida social y el despliegue público de la sociedad, hasta conformar un sistema de fuerzas constructivas que se encargan de potenciar el desempeño de la vida productiva con base en los elementos siguientes: a) asuntos comunes; b) bienes públicos; c) res pública, d) corresponsabilidad; e) accesibilidad y visibilidad; f) servicios públicos y g) felicidad pública”<sup>4</sup>

La vida privada de los ciudadanos no permite satisfacer un conjunto de necesidades comunes y de interés general que posibiliten el óptimo desarrollo de éstos. Muchas veces las relaciones son conflictivas y contradictorias porque los intereses individuales y de grupos se contraponen, por lo cual, en la esfera social existen intereses generales que pueden ser atendidos y administrados buscando la equidad, la igualdad, la libertad y la seguridad para el conjunto de la sociedad. Correspondiendo a la Administración Pública el suministro de aquellos bienes y servicios que son de uso general como las carreteras, el suministro de electricidad, la salud, la seguridad, la defensa y la educación, etc. Su naturaleza es que son universales y deben de otorgarse a toda la sociedad sin distingo alguno de grupo político o religioso. No son gratuitos y se pagan con las aportaciones que los mismos ciudadanos realizan con el pago de los impuestos y los costos que también suelen llegar a tener, pero buscan incidir en evitar la desigualdad y lograr mejores condiciones de desenvolvimiento de vida de éstos al fomentar y permitir servicios y productos para todo, en condiciones adecuadas y que por su misma naturaleza el sector privado no puede proporcionar, o si lo hace, lo realiza en condiciones no satisfactorias.

Asimismo, la administración pública moderna es un conjunto de organizaciones con amplias facultades y capacidades, que permiten que intervenga de un modo más ordenado y sistemático<sup>5</sup> en la sociedad, permitiéndole con ello el reproducirse y servir a ésta para el logro de un mejor desempeño enfocada a la satisfacciones de necesidades individuales y colectivas. El campo de acción es tan amplio como lo son las necesidades sociales, económicas, políticas y culturales que tienen que satisfacer y que son de carácter

---

<sup>4</sup> *Ibíd.* Pág. 39

<sup>5</sup> “La Administración pública moderna se ha constituido en un espacio de institucionalidad que tiene a su cargo la atención, dirección y solución de los asuntos que conciernen a la comunidad civil y política. Es por ello una institución con facultades amplias para intervenir de modo sistematizado y deliberados en la sociedad civil para que tenga su alcance los elementos que le permiten pervivir y desarrollarse como un cuerpo activo y productivo”. *Ibíd.* Pág. 39



general. Debiendo al mismo tiempo organizar a las diversas instituciones para lograr dicha satisfacción dentro de un marco de reglamentaciones y normas donde se definen y establecen los diversos procedimientos que se deben de seguir para la resolución de problemas derivados de su propia operación los cuales llegan a estar en contradicción, así como la delimitación de las responsabilidades, la colaboración estatal, la certidumbre jurídica de los gobernados y los medios de solución de controversias.

La administración pública actual no es un cuerpo estructurado jerárquicamente organizado debajo de la estructura política, sino que es un cuerpo organizacional que se desenvuelve en una sociedad democrática donde hay espacios de decisión horizontal que evitan que exclusivamente el estado monopolice los asuntos públicos, al participar los individuos mediante grupos organizados, con objeto de influir en el quehacer de del sistema político y de ésta. En tal sentido, sin menoscabar el aspecto político burocrático de la administración pública, la transparencia y accesibilidad a la información sobre su operación permite que exista un control ciudadano que evita que esta sea ajena a ellos permitiendo que el análisis y la crítica reordenen su actuación y mejore su efectividad institucional evitando alteraciones que permitan espacios para la corrupción. <sup>6</sup> Los servicios públicos de carácter general que proporciona posibilitan una estrecha relación de la administración pública con los diversos grupos sociales y organizaciones de la sociedad que demandan diversos requerimientos. En el concepto actual la administración pública busca la felicidad de la ciudadanía al tratar de mejorar las condiciones materiales de vida en su conjunto, tanto económicas y como sociales, ello con la adecuada administración e instrumentación de políticas gubernamentales y políticas públicas, así como, de los presupuestos y recursos existentes.

En el mundo globalizado actual no existe la continuidad ni económica, ni política, ni social y la administración pública está sometida a una readecuación constante de las demandas sociales y políticas, que requieren atenciones y soluciones siempre pasajeras, debiendo siempre estar trabajando y colaborando con los

---

<sup>6</sup> Malen Peña, Jorge, “1) Un acto de corrupción implica la violación de un deber posicional...2) Para que exista un acto de corrupción debe de haber un sistema normativo que le sirva de referencia. La noción de corrupción es parasitaria de un sistema normativo...3) Un acto de corrupción no siempre entraña una acción antijurídica... 4) Los actos de corrupción tiende a ser secretos, o al menos se realizan en un marco de discreción. La noción de discreción se vincula aquí con un cierto intento de ocultar la acción de la que se trata...La corrupción, al implicar una actitud de deslealtad, tiene una carga negativa y, por lo tanto, tiende ser sustraída del público... 5) Los actos de corrupción están siempre vinculado a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional. No es necesario que ese beneficio sea una ganancia de carácter económico, puede ser política, profesional, sexual, etc. y tampoco es necesario que la contraprestación esté perfectamente determinada”, “La corrupción en el poder judicial” PODER DERECHO Y CORRUPCION, IFE, ITAM, Siglo XXI, México, 2003, Pág. 167-168

ciudadanos organizados y muchas veces contrapuestos en sus intereses de grupo e individuales para el diseño óptimo de estrategias y políticas a seguir.

La administración pública esta sujeta a un marco normativo que delimita los espacios de operación y responsabilidad que tiene y a su vez incide en una mejor implementación de las diversas disposiciones legales existentes. Sin embargo, en muchos casos existe un marco normativo que permite una amplia discrecionalidad que tiende a permitir los privilegios en contraposición a la igualdad.<sup>7</sup>

La racionalidad de la administración pública no es lineal en cuanto a su operación y objetivos, sino que está determinada por la propia complejidad de la sociedad democrática en la que se desenvuelve, pero utiliza las herramientas tecnológicas, administrativas y la información para lograr que su quehacer sea mejor y más productivo.

En el quehacer actual de la administración pública la eficiencia, la ética y la confianza de la ciudadanía están estrechamente relacionadas. Dado que basa su operación en un conjunto de principios éticos de aceptación general que permiten mantener una aceptación sobre el hacer y el discurso público, en tanto éste está estrechamente ligado a los resultados obtenidos y no es simple retórica que los ciudadanos no perciben en sus vidas individuales. La eficiencia es un proceso más extenso que la búsqueda de hacer un uso simplemente adecuado de los recursos de las organizaciones públicas, está ligado a la operación y resultado de la administración pública para el logro de un mejor desempeño. La confianza de la ciudadanía se logra mantener en tanto exista una relación estrecha y vinculante entre el discurso público y la actuación gubernamental por medio de la administración pública, y esta satisfaga las necesidades sociales económicas y políticas. Por ello, deben de existir políticas públicas que permiten que los ciudadanos participen en la conformación de éstas y se vinculen directamente a sus requerimientos, y no solo como imposición no deseada ni óptima para la solución de sus problemas que menoscaben la confianza de ellos en el régimen político.

---

7 Uvalle Berrones, Ricardo, “Cuando las normas de regulación son entendidas sobre la base de la discrecionalidad, se diluye el espíritu de igualdad con el que deben de aplicarse y se alienta la vigencia de privilegios que dañan a los menos y perjudican a los más. La importancia de los asuntos públicos demanda que los cuadros profesionales dominen no solo el saber administrativo y gubernamental para elaborar e implementar las políticas públicas, sino que tengan conciencia de que las tareas de regulación son esenciales para garantizar la seguridad jurídica que es uno de los requisitos para que los inversionistas ingresen al mundo de los negocios considerando las oportunidades y ventajas que se derivan de la aplicación honrada de las normas.” Óp. Cit. Pág. 69

El entorno cambiante exige constante adecuación de la administración pública en sus aspectos operacionales con el fin de brindar un mejor servicio a la ciudadanía, como en la gestión de los recursos escasos. En tal sentido, la instrumentación de nuevas herramientas informáticas permite que pueda procesar mucha información y que ésta se halle disponible para los usuarios y para la toma de mejores decisiones. La implementación de nuevas tecnologías supone un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales existentes. Asimismo, el llevar a cabo una nueva gestión pública gubernamental permite que las burocracias<sup>8</sup> en las cuales se apoyan las organizaciones no crezcan y constituyan un freno al desarrollo y una carga excesiva al presupuesto más allá lo conveniente, para ello se toma en cuenta la especificidad del complejo ambiente en el que se desenvuelve la administración pública, buscando aprovechar al máximo los recursos humanos, presupuestales y materiales existentes, relacionándolos con los objetivos diversos que persigue en la interrelación que tiene con los distintos grupos y organizaciones de la sociedad.

Un crecimiento desmesurado implica mayores recursos destinados al sostenimiento de dichas burocracias en su gasto administrativo, pero no a mejores resultados, lo que tiende al desgaste de la legitimidad de los gobiernos y de la administración pública en su conjunto, en tanto que se constituyen en un freno al desarrollo y al desenvolvimiento de la sociedad y de los individuos. Así como, a la exacerbación de los conflictos de satisfacción de intereses entre los grupos e individuos.

Es así, que la administración pública requiere un adecuado sistema de adquisiciones que le permita con los presupuestos siempre escasos adquirir los mejores bienes y servicios, para con ellos realizar mejor sus operaciones y satisfacer los objetivos para los que está hecha evitando con ello duplicidades, derroches y corruptelas. A través del tiempo han existido numerosas modificaciones de las leyes relativas a las adquisiciones gubernamentales tratando en todo momento de adecuarlas a la visión política, y a las necesidades del momento, con base en el enfoque de aplicar los conceptos de eficiencia, eficacia y honradez propuestas en la Constitución, como el instrumento legal que plasma los acuerdos logrados en la búsqueda de una sociedad mejor y que rige el pacto social de los mexicanos.

---

<sup>8</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, "La burocratización ascendente se reproduce en la medida en que los objetivos sociales son convertidos en fines de camarillas burocráticas, preocupadas por cuidar sus cotos de interés, no por conseguir a favor del bien común, que el Estado, vía su administración pública, satisfaga lo que la sociedad necesita. Tanto los rendimientos decrecientes como la centralización decadente y la burocratización son nocivos para el espíritu de la empresa y para el desenvolvimiento de las instancias públicas" LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO. Plaza y Valdés Editores, México 1998, Pág. 67

### **a- Los procesos de adquisiciones del sector público.**

En nuestro país, el Artículo 134 constitucional establece el principio fundamental por el cual se deben de realizar las adquisiciones gubernamentales del Gobierno Federal y del Distrito Federal, haciendo hincapié en que los recursos económicos de que dispongan se deben de usar con “eficiencia, eficacia y honradez”, debiendo de satisfacer los objetivos para los que se destinen. Asimismo, por las disposiciones existentes en los títulos o capítulos correspondientes al sector público de los tratados de libre comercio con los países con lo que nuestro país a suscrito acuerdos comerciales.

El procedimiento para llevar a cabo las adquisiciones, los arrendamientos, las enajenaciones, la prestación de servicios de cualquier tipo y la contratación de obras, debe de ser mediante licitación pública, la cual debe de llevarse a cabo mediante convocatoria pública para que los interesados presenten sus propuestas en sobre cerrado, el cual debe de ser abierto en forma pública, siendo el objetivo que se puedan adquirir los bienes, obras y servicios en “las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamientos, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”<sup>9</sup> Siendo nacionales cuando únicamente participen personas de nacionalidad mexicana y los bienes cuenten con un 50% de integración nacional cuando menos de contenido nacional. Internacionales cuando no exista oferta nacional, cuando en una licitación nacional no se presenten propuestas, cuando se contraten con créditos externos y cuando sea obligatorio conforme lo establecido en los tratados comerciales.

Asimismo, en este mismo artículo se establece que puede haber excepciones a la licitación pública, ello en razón de que dicho procedimiento no sea el adecuado y las leyes correspondientes señalaran “las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. “<sup>10</sup> Debiendo los servidores públicos de la federación, de los estados y de los municipios incluyendo a los del Distrito federal el aplicar en todo momento los recursos que se encuentren bajo su responsabilidad con imparcialidad.

---

<sup>9</sup> Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> México, Pág. 98

<sup>10</sup> *Ibíd.* Pág. 98

Las leyes reglamentarias de este Artículo 134 son la Ley de Adquisiciones y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras y Servicios Relacionados, correspondientes al Gobierno Federal, en las cuales se regula los diversos procedimientos para las adquisiciones y contratación de obras y servicios desde la planeación, la programación, la forma de presupuestar, como se ejercen los gastos, la contratación y el control de las mismas. Estas leyes se aplican para todo el sector público que reciba fondos federales incluyendo entre ellos a los estados y municipios, en la parte que corresponda al uso de los recursos federales de acuerdo al Artículo 1° de ambas. En cuanto a los entes con autonomía derivada de la Constitución se establece en el Artículo 1° Fracción VI de la Ley de Adquisiciones y Servicios del Sector Público, que deberán aplicar los procedimientos y criterios establecidos en estas leyes, en lo que no se contraponga con sus propios ordenamientos y sujetándose a sus órganos internos de control.

Ambas leyes establecen los mismos procedimientos para la celebración de adquisiciones de bienes y servicios o la contratación de obras siendo los siguientes:

- 1- La Licitación Pública.
- 2- La Invitación a cuando menos tres personas y
- 3- La Adjudicación directa.

La Licitación Pública es el principal procedimiento por el cual se deben de llevar a cabo las adquisiciones y contratación de servicios, y solo en caso de así convenir como excepción, según lo establecido por el Artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Servicios del Sector Público, de acuerdo a su fracción XIX se procederá al segundo y tercer procedimiento. Entre las excepciones que se pueden destacar, está la de que por causas de fuerza mayor o caso fortuito no sea posible en el tiempo requerido por el procedimiento de la licitación el que se obtengan los bienes o servicios necesarios, por cuestiones militares exclusivamente o armada, que exista un peligro de afectación a la economía, a la seguridad o al orden público por caso fortuito o causa de fuerza mayor.

En el proceso de modernización de las adquisiciones y contrataciones de obras y servicios, se instrumentó Compranet <sup>11</sup> en 1996, con el objetivo de automatizar, realizar en forma más eficiente y hacer más

---

<sup>11</sup> Secretaría de la Función Pública, “Gobierno Federal destina anualmente entre el 25 y el 30% del Presupuesto de Egresos de la Federación a los procesos de contratación. Estos procesos se realizan a través de alrededor de 20 mil licitaciones públicas anuales y un número indeterminado de licitaciones por invitación restringida, en las que participan más de 3 mil unidades compradoras de la Administración Pública Federal.

transparente las distintas etapas de los procesos de adquisiciones y contrataciones del sector público federal mediante una red de cómputo de las unidades compradoras y los proveedores. Por su parte, las entidades federativas solicitaron un apartado para poder dar a conocer sus licitaciones y procesos de adquisiciones y contrataciones de servicios con recursos propios. Actualmente, muchos de los procesos que se realizan por este medio son electrónicas, con lo cual proveedores y contratistas envían sus propuestas por medios de comunicación electrónica con lo que disminuyen sus gastos y pueden participar más interesados al no tener que trasladarse al lugar donde las unidades compradoras se encuentran, y por su parte éstas unidades tienen más opciones de entre las cuales elegir bienes o servicios.

Se ha señalado que la administración pública es compleja estando sujeta a intereses contradictorios y decisiones políticas, que no es lineal en cuanto a su operación y objetivos. Por ello, precisamente se ha normado por medio del Artículo 134 constitucional los criterios y los procedimientos por los cuales la Administración Pública Federal debe de realizar las adquisiciones, contratación de servicios y obras. Y, a su vez, la Ley de Adquisiciones y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras y Servicios Relacionados, detallan los pasos de dichos procedimientos que se han de seguir hasta la contratación de éstos. Pero para una comprensión óptima, sobre todo de los procedimientos mediante la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa, es necesario analizar como deberían de funcionar las áreas de adquisiciones para el logro de los objetivos, cuestión que se trata en el siguiente capítulo.

---

Si bien existe todo un cuerpo normativo que establece con claridad las reglas y lineamientos aplicables a las contrataciones gubernamentales, la complejidad del proceso motivaba costos significativos tanto para el sector público como para las empresas que participan en él.

Para el sector público, no existía información integral de los proveedores y contratistas, ni de los productos y sus precios.

Para las empresas, los mecanismos de consulta para conocer los requerimientos del sector público eran limitados y la participación en las licitaciones costosa, al implicar la obligación de presentar, para cada una, los mismos documentos, y por la necesidad de acudir a las unidades compradoras para los diversos actos que involucra el proceso.

Adicionalmente, prevalecía una percepción negativa sobre los procesos de compras principalmente en cuanto a la complejidad de participación y la falta de claridad en el proceso. Todo ello limitaba la participación de este sector, en particular de las pequeñas y medianas empresas, y de los proveedores que radican en el interior de la República” INFORMACION Y AYUDAS, <http://www.compranet.gob.mx/>

## **II- LAS ADQUISICIONES.**

### **a)- Antecedentes y aspectos generales de las Adquisiciones.**

Los conceptos de adquirir o comprar son sinónimos, y corresponden al hecho jurídico por el cual el dominio de una cosa sea material o intangible, como un servicio o producto se traspa de una persona a otra sea física o moral. En tal sentido el proceso de adquisiciones se refiere a los diversos pasos que siguen los bienes y servicios para pasar de una propiedad a otra para la satisfacción de necesidades.

El intercambio de bienes y servicios es muy antiguo, y empezó con el trueque o el cambio de unos artículos y servicios por otros de terceros. En la medida que aumento la complejidad de las organizaciones y estas requirieron diversos insumos fue necesario ir creando estructuras dentro de ellas para satisfacer adecuadamente estas necesidades.

Toda organización pública, privada o social requiere diversos insumos para poder operar y producir los bienes y servicios para los que ha sido creada, de acuerdo a sus objetivos, los cuales son proporcionados por terceros. Es por ello que deben de contar con un sistema de adquisiciones o compras que les permita obtenerlos en las mejores condiciones posibles y de acuerdo a los requerimientos internos. En tal sentido, se entiende por sistema <sup>1</sup> al conjunto de elementos y partes relacionadas que interactúan entre sí para lograr un objetivo común, y adquisiciones al hecho de adquirir <sup>2</sup> bienes y servicios para las organizaciones donde la propiedad de estos se trasmite básicamente mediante una transacción monetaria. Hay sus excepciones como pueden ser las donaciones y otro tipo de acuerdos. Así, estos sistemas de adquisiciones deben de contar con los elementos materiales, humanos y de información necesaria que les permita realizar las tareas de suministro adecuado.

En el caso de las organizaciones privadas el objetivo es producir una ganancia para sus propietarios y todas las operaciones están condicionadas por esta razón. En cambio, en las organizaciones públicas y sociales, ello no siempre es el objetivo, sino que tienen muy diversos de acuerdo a las razones de su existencia en función de que se pueden inscribir dentro de las estructuras gubernamentales, y los gobiernos

---

<sup>1</sup> Real Academia de la Lengua Española , DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, EPECSA, Madrid 2001 Pág. 1408

<sup>2</sup> Ibid. Pág. 34

para atender los objetivos políticos, económicos, sociales y culturales, habiendo varias organizaciones en cada ámbito. Sin embargo, las adquisiciones en ambos tienen por objetivo primordial obtener los bienes y servicios que requieren las organizaciones con la calidad adecuada en el tiempo justo y al precio correcto.

Todo proceso de adquisiciones en las organizaciones tiene por objeto realizar compras para satisfacer necesidades, ya sea que éstas correspondan a una planeación anterior para aplicarla a los procesos de producción o servicios u operación administrativa propia o que surjan de la dinámica constante debiendo de adquirirlos a los precios justos, en las cantidades necesarias, en el tiempo adecuado, con la calidad necesaria y del proveedor pertinente<sup>3</sup> en tal sentido "La Administración de Materiales conceptúa a la Compra como uno o mas actos que se relacionan con la planeación, la adquisición, y la utilización de los materiales en el proceso productivo, dichos actos coordinados por un dirigente encargado de los materiales."<sup>4</sup>

El concepto de compras corresponde a un proceso que se compone de cuatro pasos fundamentales los cuales son los siguientes: el que exista una necesidad, que está ubicada, que se elija a la fuente que puede satisfacerla y que se suministre el bien o se preste el servicio correspondiente.<sup>5</sup>

## **b)- El proceso de las adquisiciones.**

Las organizaciones pequeñas no requieren de estructuras o áreas complicadas para lograr la función de suministros, dado que el propietario puede realizar dichas funciones. Sin embargo, en las organizaciones grandes y complejas existen áreas de adquisiciones las que deben fundamentalmente lograr que exista continuidad en el suministro para evitar afectaciones a las diversas áreas de las organizaciones en su operación normal por falta de materiales o servicios, logrando con ello los inventarios adecuados en el caso de artículos -en las empresas privadas el costo de inventario afecta su costo total de operación no así en las gubernamentales que está determinado por el flujo de los presupuestos- y en lo concerniente a los servicios programándolos adecuadamente.

Es indispensable que se cuente con un sistema de planeación de las adquisiciones lo más detallado posible que permita establecer los presupuestos <sup>6</sup> que se tienen estimados para gastarse, derivados de

---

<sup>3</sup> Zenz Gory J. Op. Cit. Pág. 21

<sup>4</sup> Del Río González, Cristóbal, ADQUISICIONES Y ABASTECIMIENTOS, Thomson, México, 2002 Pág. I-4

<sup>5</sup> *Ibíd.* Pág. I-4

<sup>6</sup> Mercado H. Dr. Salvador, "los presupuestos forman parte de la planeación y representan la cristalización financiera anticipada de los recursos y necesidades de una empresa. Constituyen un medio de regulación entre los ingresos y los gastos de un período definido, y



análisis previamente realizados de los costos aproximados de los artículos y servicios a utilizarse en forma rutinaria de acuerdo a las políticas y programas.

Los objetivos fundamentales, de las áreas de adquisiciones son adquirir los insumos con la calidad necesaria siendo esta aquella que es la adecuada para que un artículo cumpla satisfactoriamente un propósito, no siendo indispensable la adquisición de el que tenga una mayor calidad porque el costo se incrementara y repercutirá en los costos totales no logrando con ello un mejor artículo o servicio final.

Es muy importante que se adquieran las cantidades correctas que realmente se requieren, evitando la duplicidad, la obsolescencia y el deterioro de los artículos, tomando en consideración los planes de uso tanto a corto, mediano y largo plazo que existan de los mismos, así como, de las compras de urgencia o inmediatas. Asimismo, es importante que tengan un control de las fechas de entrega de estos productos o realización de servicios para que oportunamente lleguen a los requirentes, y se satisfagan las necesidades de los procesos internos. Es de vital importancia localizar a los proveedores adecuados, seleccionando aquellos que tengan la capacidad de proveer en tiempo y forma las cantidades solicitadas con la calidad requerida y a los precios estipulados. Finalmente, el precio al que se adquieran los artículos y servicios debe de ser el correcto en función de los estándares de mercado, y en conjunción con la calidad deseada y los servicios adicionales que se incluyan. El precio en si solo puede no ser representativo, si se le separa del resto de condiciones como son la calidad, las cantidades deseadas y que sean éstas sean entregadas en tiempo y forma.

El proceso de compras se compone de varios pasos como son la necesidad <sup>7</sup> de algún artículo o servicio. Ello normalmente es a través del encargado del área como pueden ser un jefe de oficina, de

---

marcan los límites de la actuación de la empresa en cuanto a sus recursos materiales y son la guía a seguir para lograr las metas predeterminadas en un período específico de tiempo” COMPRAS PRINCIPIOS Y APLICACIONES\_ Editorial Limusa, México, 2006 Pág. 47

<sup>7</sup> Del Río González, Cristóbal, “A).- Situaciones que dan Origen a la Compra

En términos generales, se pueden reconocer las siguientes situaciones que dan origen a las compras:

a).- Que el departamento de Compras reciba una requisición de compras por parte de una persona o departamento, que es quien decide ocupar objetos o servicios solicitando abastecimiento para poder realizar cada una de ellas o cada uno de ellos.

b).- Que el propio Encargado de Compras o el Departamento, identifique las necesidades de abastecimiento de su propia sección de compras, o bien, de las otras divisiones o personas.

c).-Emisión del Pedido u Orden de Compra.” Óp. Cit. pág. I-9

operaciones, de mantenimiento etc. Habitualmente esta necesidad puede ser satisfecha con el stock disponible en almacén, pero al final será necesario reponer dicho stock o artículos utilizados. Asimismo surgirán necesidades no planeadas y tampoco habrá material en almacén para abastecerlas. Las necesidades deben de ser descritas con exactitud para asegurar que el personal del área de adquisiciones entiende a plenitud lo que se requiere para que no se den confusiones en el procesamiento de los artículos o servicios solicitados. Esta necesidad es hecha del conocimiento del área de compras normalmente mediante una requisición donde se detalla el material solicitado y las cantidades requeridas, es conveniente que ésta sea por tipo de productos para evitar confusiones y deberá contar con las firmas de autorizaciones correspondientes según sea cada caso. Una vez recibida esta requisición se hace un estudio de mercado para analizar la situación actual de dichos productos o servicios para estimar los precios actuales, las condiciones de entrega y las disponibilidades y otros factores que pueden afectar la adquisición. En los artículos habituales el precio es un factor preponderante, mismo que se obtiene de muy diversas maneras como pueden ser las listas de precios o catálogos, pero como estos pueden variar con el tiempo es conveniente tener una cotización actualizada, además, de que las compras públicas normalmente requieren de ellas.

Una vez autorizadas las adquisiciones se deben de seleccionar las posibles fuentes de abastecimiento de los artículos o servicios, para los artículos habituales tiende a haber un número importante de proveedores que pueden ser alternativamente comparados tomando en consideración el precio, el crédito, el tiempo de entrega, la calidad y el servicio. En algunos casos solo habrá un proveedor y en este caso se deberá analizar con cautela todas las cuestiones inherentes a la posible compra como pueden ser la posible alternancia por otro producto que substituya a éste y que cumpla con las funciones con el objeto de no estar sujeto a una sola opción.

Cuando se han seleccionado a los proveedores posibles se les envía una solicitud de cotización con una descripción clara y precisa de los artículos y servicios requeridos, así como sus condiciones de pago, entrega, características y demás elementos necesarios para su correcta comprensión. Estos a su vez deberán hacer llegar también por escrito sus propuestas donde detallan sus ofertas y donde aceptan las condiciones generales de entrega, pago, garantía y otras informaciones pertinentes.

Recibidas las cotizaciones o propuestas –es conveniente tener al menos tres cotizaciones para poder tener elementos de comparación - por parte de los proveedores se procede al análisis comparativo de

estas en función de las características requeridas para decidir cual proveedor cumple satisfactoriamente y al que se fincara el pedido. Dentro de las cotizaciones, en caso de existir una discrepancia marcada -10%- entre una y otra propuesta es conveniente solicitar de nuevo la cotización haciéndole ver al proveedor la posibilidad de error ello con el fin de que posteriormente se pueden presentar problemas de cancelación del pedido en su caso.

Una vez determinado que proveedor es el adecuado para satisfacer la necesidad de suministro de artículos y servicios se procede a fincarle un pedido u orden de compra <sup>8</sup> de acuerdo a las políticas de organización, ésta será por escrito o bien vía telefónica o verbal. A continuación es necesario que el departamento adquisiciones inicie el seguimiento del pedido para estar seguros de que los proveedores están enterados de los pedidos que se les han fincado, y que están de acuerdo con los mismos en cuanto al precio, tiempo de entrega, cantidades, tiempo de pago, básicamente. Al mismo tiempo deberán continuamente estar al tanto del proceso de entrega para checar cualquier inconveniente que se pueda presentar como demora, agotamiento u otro factor que altere los tiempos comprometidos de entrega y deben de estarlo haciendo del conocimiento del solicitante para en su caso optar, por un tercer proveedor por si hubiere el problema de caso imposibilidad de entrega.

El proceso básicamente culmina cuando los materiales han sido entregados en almacén o en los lugares señalados y han llegado a los usuarios solicitantes de manera adecuada. Nuevamente intervienen las áreas de adquisiciones en caso de garantía y cambios o devoluciones, por fallas por no reunir los requisitos solicitados.

### **c)- Estructura de las áreas de adquisiciones.**

No existe un solo modelo de estructura de los departamentos o áreas de adquisiciones, sino que está dada fundamentalmente por la naturaleza de la organización en cuanto a su tamaño y actividades que realiza, estos son parte de la gerencia administrativa de las organizaciones y deben de integrarse por personal

---

<sup>8</sup>Mercado H. Dr. Salvador, “La orden de compra es un documento mediante el cual se comprometen tanto e proveedor como el comprador a sostener y respetar las condiciones pactadas en la adquisición de materiales. La orden de compra es la autorización al proveedor para que envíe y cargue al comprador las mercancías especificadas, es muy importante que la orden de compras abarque de manera concreta y precisa los elementos esenciales de las compras que se quieren hacer, de manera que haga imposibles las interpretaciones erróneas y reduzca al mínimo la necesidad de intercambiar correspondencia sobre el asunto.” Óp. cit. Pág. 145

ampliamente capacitado y con experiencia suficiente porque su responsabilidad es la obtención de materiales y servicios para el conjunto de las áreas de las organizaciones. Deben existir manuales de procedimientos lo más detallados posibles.

Usualmente las áreas de adquisiciones se estructuran jerárquicamente, teniendo por principio al Jefe de Adquisiciones o Compras, y en segundo lugar a un Subjefe, estando ambos en el primer nivel. A continuación como segundo nivel se encuentran a los compradores, en tercer nivel se ubican los cotizadores y finalmente personal auxiliar<sup>9</sup>.

Los jefes o encargados de los departamentos o áreas de compras o adquisiciones, deben constantemente estar actualizados, tanto ellos como el personal que ahí labora, para poder en todo momento sugerir sobre nuevos productos y servicios que beneficien a la organización y a los usuarios en particular. Asimismo, deben de llevar relaciones armoniosas con todas las demás áreas internas, incluyendo a quienes realizaron las peticiones de materiales, a los de presupuestos a los de contabilidad y demás interesados. Dentro de sus responsabilidades están las de "elegir, tratar, platicar y negociar con los proveedores b).- Investigar cotizaciones de precios y realizar análisis...d)- Poner en circulación las órdenes de compra y su seguimiento. e)- Recibir y revisar los artículos o servicios...g)- Salvaguardar los productos adquiridos. j)- Otras secundarias, particulares, dependiendo de la empresa y su tamaño. "<sup>10</sup> Los compradores usualmente realizan todo lo concerniente a las compras, como comunicación con los proveedores, la firma y envío de los pedidos. Los cotizadores transmiten y solicitan las cotizaciones a los proveedores y capturan los distintos precios ofertados, detallando cuales son las mejores propuestas. El resto de personal es auxiliar en los demás trámites y asuntos relacionados con los asuntos del departamento o área.

#### **d)- La importancia de los recursos humanos en departamento de adquisiciones.**

El Jefe de Adquisiciones debe de ser una persona capacitada en los rubros de la actividad particular propiamente dicha de la organización, y en el marco legal y normativo que rige las adquisiciones y contar con experiencia comercial. Con el objeto de que pueda interrelacionarse adecuadamente con los demás departamentos y con los proveedores para un cumplimiento adecuado de sus responsabilidades. Debe de tener

---

<sup>9</sup> Del Río González, Cristóbal. Óp. Cit. Pág. I-23

<sup>10</sup> Ibid. Pág. I-23, I-24

ciertas características personales para el desempeño de sus labores como son: la integridad, la formalidad, la iniciativa, la laboriosidad, la cooperación, el tacto y la capacidad para aprender. <sup>11</sup>

#### **e)- Proveedores.**

Las áreas de adquisiciones deben de desarrollar y mantener a los proveedores que cumplan con la entrega de sus productos con la calidad comprometida, en el tiempo estimado y de preferencia a menor precio del mercado y que a su vez sugieran sobre la disponibilidad de nuevos productos y servicios que beneficien a la organización. Ello es posible atenuando sus costos al adjudicarles mayores volúmenes de compras.

Asimismo, se debe de procurar un trato equitativo con todos los proveedores dando una atención por igual. No se debe de hacer que ellos incurran en gastos innecesarios, ni sacar ventaja de los errores diversos que se presentan. Se debe de observar una integridad con ellos en las relaciones que se llevan a cabo actuando con veracidad y se debe respetar la confianza que depositan en que sus cotizaciones serán tratadas por igual que las de los otros proveedores, no debiendo de haber compromisos con ellos de tal forma que afecten su imparcialidad para con otros proveedores. La relación de amistad debe de estar supeditada a los intereses del negocio de tal manera que sea una ventaja para ambas partes y de tal suerte que cuando se requiera un artículo o servicio sea una manera rápida de conseguirlo y al mejor precio sin necesidad de realizar un laborioso proceso administrativo. Los proveedores deben de tener prohibida la entrega de regalos distintos a las novedades publicitarias "en todo momento. Pues los empleados no deben de obligarse con algún proveedor y no deben de incluir transacción alguna, por la cual puedan beneficiarse personalmente. <sup>12</sup>

#### **f)- Evaluación y control de las áreas de adquisiciones.**

El objetivo fundamental del control y evaluación de las áreas de adquisiciones, con base en el análisis por un departamento interno o externo de auditoría o similar, es el de checar si se están cumpliendo

---

<sup>11</sup> Zenz Gory, J., "1- Integridad. El personal de compras gasta grandes cantidades de dinero. Este personal debe de ser impenetrable a las tentaciones financieras que acompañan a tal posición de importancia, ya sea bajo la forma de regalo excesivo, una "propina" secreta, un soborno directo...2- Formalidad. .. la continuidad de las operaciones depende en la confiabilidad del departamento de compras en lo que respecta al seguimiento de todas las requisiciones... 3-Iniciativa. El personal de compras constantemente enfrenta casos que exigen iniciativa e imaginación...4- Laboriosidad...5- Cooperación...es esencial para disminuir los puntos de fricción que pueden surgir...6- Tacto. ..es la importancia fundamental de conservar unas relaciones firmes y amistosas con los proveedores. Una personal sin tacto puede inadvertidamente antagonizar aun proveedor cuyo trato mercantil y cooperación ha sido cultivada por muchos años. 7- Capacidad de aprender. ..Siempre deben estar buscando información acerca de los productos de la compañía, materiales y procesos y deben de estudiar la conveniencia de las ofertas de cada proveedor" Óp. cit. pág. 118,

<sup>12</sup> Del Río González, Cristóbal, Óp. Cit. Pág. IV-5

las políticas y los procedimientos instrumentados para la realización óptima de sus actividades o en su defecto proponer las modificaciones correspondientes. Esto es complicado porque no existen parámetros claramente establecidos con los cuales comparar como pueden ser otros departamentos donde se pueden aplicar fácilmente la relación costo horas hombre entre factores como unidades producidas. En cambio aquí intervienen factores de interrelaciones personales entre las personas del departamento y los demás áreas de la organización y con los proveedores.

Dependiendo de las necesidades de evaluación, la auditoria puede ser de tipo contable que tiene por objeto checar si en el departamento se siguen los procedimientos y controles establecidos con base en los aspectos de contabilidad, la auditoría interna tiene como función la evaluación del trabajo y el rendimiento de los empleados, y la auditoria administrativa realiza una evaluación global considerando el funcionamiento e integración del departamento con toda la organización y sus objetivos. Siendo conveniente que ésta última la realice alguna empresa externa con conocimiento diversificado, que no esté condicionada por la problemática cotidiana que le impida juzgar objetivamente la operación por estar condicionada por ser parte de la dicha organización y por consiguiente el realizar propuestas adecuadas.

La evaluación debe de considerar como punto de partida el rendimiento anterior, el rendimiento estimado, el rendimiento en otras organizaciones, contra el rendimiento esperado. Asimismo, se deben de tomar en consideración los objetivos si estos están claramente establecidos y si los conoce todo el personal, y si se cuenta con una división de funciones pertinente con el personal adecuado y suficiente, si éste es utilizado correctamente aprovechando sus capacidades y el tiempo de trabajo, así como, si existen funciones que se puedan estar duplicando. La evaluación debe de proporcionar información concerniente sobre los precios pagados de los pedidos contra lo presupuestado, los costos y gastos de funcionamiento del departamento en relación con la carga de trabajo, el cumplimiento por parte de los proveedores adjudicados de la entrega del material en las condiciones pactadas, el control de existencias considerando aquellos artículos que no tengan ya uso por compra excesiva y que constituyen una carga al presupuesto, el apego a los manuales de procedimientos y políticas establecidas, y demás información relevante sobre su funcionamiento.

El manual de procedimientos y el de políticas <sup>13</sup> son unos instrumentos muy útiles para la evaluación y el funcionamiento ordinario, al contener en detalle los pasos que se deben de dar en la actividad cotidiana de los departamentos, donde se establecen las posiciones jerárquicas de la jefatura del departamento y de su función dentro de la organización. Permitiendo que el personal reciente conozca cuales son las políticas que se deben de seguir, asimismo, permite que los proveedores puedan conocer que deben de esperar en sus tratos con el departamento de adquisiciones.

En sí “la auditoria de compras tiene dos propósitos: proporcionar una evaluación objetiva del departamento, su política y procedimientos, y suministrar la seguridad de que las actividades de compras están sincronizadas con los objetivos y procedimientos de la empresa entera” <sup>14</sup>

Como se puede apreciar anteriormente la estructura, organización y labor de las áreas de adquisiciones es compleja, aunado a ello debe de existir una interrelación entre las áreas de adquisiciones y los proveedores, orientada siempre al servicio de la empresa u organismo público, en la consecución de productos y servicios en las mejores condiciones posibles. Para el logro de sus funciones deben de tener personal capacitado y con experiencia, con conocimiento de lo que adquieren y de las reglamentaciones a las que están sujetos. Asimismo, la evaluación debe detectar adecuadamente sus fallas con el objetivo de establecer las políticas que permitan una más eficiente y eficaz operación.

Cabe señalar, que evaluar objetivamente a las áreas de adquisiciones de los organismos públicos es más compleja, por lo complicado y singular de las operaciones de cada uno de ellos, en tanto que están sujetos a decisiones y acciones políticas y a las demandas sociales, debiendo

---

<sup>13</sup> Zenz, Gory, J., “Un punto de arranque normal será el manual de políticas de compras. el manual, si existe, reflejará los aspectos de compras que se consideran lo suficientemente importantes como para que sean tratados por medio de políticas establecidas. Las políticas tendrán la autorización de la gerencia de la empresa y obligarán a todo el personal. Entre las políticas de incluyen:

1. Modificación de las especificaciones y requisiciones.
- 2- Investigar, autorizar y seleccionar a los proveedores.
3. Procedimiento para solicitar cotizaciones.
4. Procedimiento para la concesión de contratos.
5. Políticas relacionadas con conflicto de interese, regalos y diversiones.

Al auditor le interesa que las políticas sean claras, operables y que se las pueda hacer valer. Óp. Cit. Pág. 444.

<sup>14</sup> *Ibíd.* pág. 448,

prevalecer la eficiencia, la eficacia y honradez establecidas en la Constitución y demás disposiciones legales establecidas.



### **III- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

#### **a- Antecedentes históricos.**

Los antecedentes históricos de la Universidad se remontan hasta septiembre 31 de 1551 cuando se creó la Real y Pontificia Universidad de México, iniciando labores en enero del 1553 a semejanza de las universidades de Europa, impartiendo las cátedras de teología, cánones, leyes, artes, retórica y teología, en la cátedra de artes estaban comprendidas materias como lógica, matemáticas, física, astronomía y ciencias naturales. Posteriormente en el año 1778 fue abierta la Real Escuela de Cirugía y en 1792 la Real Academia de Minería. En el México independiente en 1824 se abrieron en Mérida y en Chiapas dos universidades religiosas desapareciendo pocos años mas tarde. A finales del siglo XIX tres seminarios religiosos se convirtieron en universidades el de Mérida en 1885, En el XIX se crearon distintas escuelas de educación media las cuales algunas veces substituyeron a las escuelas religiosas existentes, ello en función del interés que había que permitían que la educación fuera considerada de interés público, así el 11 de febrero de 1881 Justo Sierra presento una iniciativa de creación de una Universidad Nacional desligada de los asuntos religiosos existentes hasta el momento.

Siendo Justo Sierra Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes el 26 de abril de 1910, presentó nuevamente a la Cámara de Diputados el proyecto para la fundación de una Universidad Nacional señalado en la correspondiente iniciativa que el Gobierno se desprendía de una porción considerable de facultades depositándolas en un organismo público, en razón de que existían límites al actuar del Estado en el quehacer cotidiano y estos eran precisamente la enseñanza superior porque ello requiere un método y este debe tener como base la docencia, así como, el dictar sus propias leyes y las reglas que rijan su dirección científica. Siendo una institución del Estado con un cierta autonomía en el campo de la ciencia y debiendo de estar separada de otras escuelas o grados como las primarias, las escuelas mercantiles, las de adultos y las de administración, y sin comparación con las antiguas escuelas religiosas siendo esta laica, y pasando a formar parte de la misma la Escuela Nacional Preparatoria. Concretándose la inauguración de la Universidad en septiembre de este mismo año.

En los agitados años de la época revolucionaria hubo intentos por desaparecer a la recién creada Universidad y en 1911 se presentó la iniciativa en la Cámara de Diputados porque resultaba muy oneroso su

mantenimiento tal cual estaba dado y había en ese momento urgencias básicas como atender las necesidades de educación primaria.

En el periodo de Victoriano Huerta, con los conflictos que dicho régimen enfrentaba en el norte y el sur del país, se aplicó la leva generalizada alcanzando al nivel de la preparatoria, y se expidió un reglamento militar donde se señalaba que el director un militar de rango y en orden descendente todos tenían un grado militar hasta llegar a los estudiantes los cuales se consideraban como soldados. En el año de 1914 se expide una nueva ley sobre la universidad y se le pide al rector su apoyo en caso necesario, ante la invasión de Veracruz por fuerzas estadounidenses, para enfrentar la invasión.

En diciembre de 1917 en la Ley de Secretarías de Estado el Departamento Universitario y de Bellas Artes pasó a denominarse Universidad Nacional, teniendo asignadas las escuelas de Jurisprudencia, Medicina, Ciencias Químicas, de Ingenieros, de Bellas Artes y los museos de Historia y Arqueología, así como, la Biblioteca entre otros. En 1929 se promulga la Ley Orgánica de la Universidad otorgándose a ésta una autonomía reducida, dado que, el rector era nombrado por el Consejo Universitario de acuerdo a una terna que proponía el Presidente de la República, los empleados de la universidad dejaron de considerarse como empleados del gobierno federal, cada año se debía de presentar un informe de labores tanto a la Secretaría de Educación, como al Congreso de la Unión y al propio presidente, éste tenía la facultad de vetar las decisiones del Consejo Universitario y por su parte, este consejo podía nombrar un auditor general de la Universidad.<sup>1</sup>

La Ley Orgánica de 1933 finalmente otorgó la plena autonomía a la Universidad, al ya quedar en las facultades del Consejo Universitario el realizar el nombramiento del Rector, durando en su cargo el rector 4 años. Siendo éste el presidente del Consejo Universitario y a su vez, el Consejo quedo como la máxima

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional Autónoma de México “**Artículo 13.-** Son atribuciones del Consejo Universitario: d) Elegir al Rector de la terna que le proponga el Presidente de la República, tomar la protesta y nombrar al Rector provisional en los casos que señala el artículo 18; concederle licencia y aceptar su renuncia;...**Artículo 31.-** Los empleados de la Universidad, de cualquiera índole o categoría, no serán considerados como empleados federales a partir de la promulgación de esta Ley pero, por razones de equidad y estando ellos encargados de un servicio público, continuarán gozando de los beneficios que la Ley de Pensiones Civiles de Retiro...**Artículo 34.-** El Ejecutivo de la Nación queda facultado para designar, con cargo a su presupuesto, profesores extraordinarios y conferenciantes en las diversas facultades e instituciones universitarias ...**Artículo 35.-** Queda facultado igualmente el Ejecutivo de la Unión para interponer su veto, si así lo estima conveniente a las resoluciones del Consejo Universitario que se refieran” LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO 1929, [http://www.anuies.mx/servicios/p\\_anuies/publicaciones/revsup/res031/txt5.htm#2](http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res031/txt5.htm#2). Pág. 1 a 8

autoridad para dictar todas las normas y disposiciones para reglamentar la organización y operación de la Universidad.

Finalmente, el 6 de enero de 1945 se aprobó la Ley Orgánica que de la Universidad Nacional Autónoma, actualmente vigente. Las diferencias respecto de las anteriores es que se desvincula la parte política de la parte técnica y administrativa. Para la cuestión política queda el Rector, la Junta de Gobierno y los directores, para la cuestión técnica quedan los Consejos Técnicos de las escuelas y facultades, y para el aspecto administrativo queda el Patronato. Asimismo, la capacidad de nombrar al Rector, a los directores de las facultades, de las escuelas y de los institutos quedó ahora encomendada a la Junta de Gobierno, misma que después de una auscultación nombra al rector, los directores son designados de una terna que le propone el rector, ello de acuerdo a la consideración del Consejo Técnico de cada dependencias. Las nuevas funciones del Consejo Universitario son básicamente cuestiones técnicas como el expedir las normas y demás disposiciones para una mejor organización y funcionamiento técnico de la universidad. También, se creó el Patronato Universitario de acuerdo al Artículo 10 las funciones administrativas a su encargo son: 1- administrar el patrimonio de la universidad y todos los recursos ordinarios y extraordinarios; la formulación de un presupuesto anual de ingresos y egresos; 3- presentar una revisión de la cuenta del ejercicio anterior efectuada por un Contador Público independiente al Consejo Universitario; 4- designar al Tesorero General y empleados directamente relacionados con este; 5- designar al Contralor y demás funciones relacionadas.

En el año de 1950 se aprobó el Reglamento que permitió la elección de representantes a los consejos universitario y técnico de profesores y alumnos. En junio de 1980 se reformó el Artículo 3º de la Constitución para garantizar desde el marco constitucional la vigencia plena de la autonomía de las universidades y de las instituciones de educación superior a las cuales la ley les otorgue autonomía. Asimismo, se señaló que el personal académico y administrativo quedan sujetos al Apartado A del Artículo 3º.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> H. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, “VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la posibilidad y la facultad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso y su permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales tanto de su personal académico como del administrativo se normarán por el Apartado A del Artículo 123 de esta Constitución...” CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> Pág. 5

En septiembre de 1986 el Consejo Universitario aprobó diversas medidas presentadas por el rector con el objeto de elevar el nivel académico e institucional de la Universidad, las cuales implicaron cambios sustanciales en los reglamentos de exámenes, de inscripciones, de posgrado y al Estatuto General. Medidas que provocaron inconformidades y un paro que culminó en febrero de 1987 con la derogación de las modificaciones instrumentadas anteriormente a los reglamentos.

En el año de 1996 se instrumentó un Programa por parte de la Dirección General de Administración Escolar llamado Trámite para Simplificar y Poder Acceder a Diversos Trámites Escolares de Egreso y Titulación, logrando un control y ahorro de tiempo con este proceso. Nuevamente en febrero de 1997 se llevó a cabo una reorganización de diversas áreas administrativas como fueron la Secretaría General y la Secretaría Administrativa, creándose la Secretaría de Planeación, y en octubre se creó el Colegio de Administración funcionando como asesor de la Secretaría Administrativa.

En abril 20 de 1999 los estudiantes iniciaron una huelga estudiantil que duró 9 meses, motivada por la modificación que propuso el rector Barnés de Castro al Reglamento General de Pagos que permitiría entre otras cosas el incremento en el cobro de diversas cuotas como el de inscripción. El rector Barnés de Castro presentó su renuncia a la rectoría el 12 de noviembre del mismo año, sucediéndolo Juan Ramón de la Fuente. Quién convocó a inicios del año 2000 a un plebiscito ofreciendo dejar sin efectos la modificación al reglamento de pagos aprobado anteriormente y otras disposiciones. Siendo necesaria la entrada de la Policía Federal Preventiva para poner fin al paro.

## **b)- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.**

De acuerdo a la Ley Orgánica la Universidad, ésta es un organismo descentralizado<sup>3</sup> con plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender la mayor amplitud posible los beneficios de la

---

<sup>3</sup> H. cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, "Artículo 45, Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten" LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf> Pág. 39

cultura”<sup>4</sup> asimismo, se le otorga la facultad de organizarse como lo considere dentro de los lineamientos aquí señalados.

La UNAM tiene las siguientes autoridades: la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, el Rector, el Patronato, los directores de facultades, escuelas e institutos y los consejos técnicos. Corresponde a la Junta de Gobierno entre otras facultades la de nombrar al Rector, a los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, y al personal del Patronato Universitario. Por su parte, el Consejo Universitario debe expedir las normas y las diversas disposiciones generales sobre la organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad. El Rector es el jefe, el presidente del Consejo Universitario y el representante legal de la Universidad. A su vez al Patronato toca administrar el patrimonio, los recursos ordinarios y extraordinarios, la formulación del presupuesto anual de ingresos y egreso, designar al Tesorero y a los empleados cercanos a éste, presentar ante el Consejo Universitario las cuentas del año anterior y gestionar mayores recursos.

Asimismo, en concordancia con el acuerdo de marzo del 2002 relativo al procedimiento para el nombramiento de los secretarios administrativos. Expedido en razón del interés tanto del Patronato como de la Rectoría, con base a sus atribuciones del reforzar la atención de la administración del patrimonio universitario. Corresponde a los secretarios administrativos la organización, planeación y el control de los asuntos de las escuelas, facultades e institutos en cuanto a los recursos financieros, a las adquisiciones y al suministro de bienes y servicios. Siendo nombrados por el Patronato y la Secretaría Administrativa de una terna que proponga el titular de la dependencia, durando en dichos puestos hasta que el titular lo decida.

### **c)- Importancia de la UNAM en México.**

La UNAM es la principal universidad del país tanto por el número de alumnos que realizan sus estudios en sus instalaciones como por la investigación y difusión de la cultura que realiza de acuerdo a lo señalado en la Ley Orgánica de la Universidad, la cual señala como lo he indicado que *“tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas*

---

<sup>4</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, Artículo 1º, LEY ORGANICA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. [http://xenix.degesca.unam.mx/?doc\\_id=15](http://xenix.degesca.unam.mx/?doc_id=15)- Abogado General de la UNAM. Pág. 1

*nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura'* <sup>5</sup> No solamente tiene instalaciones en la Ciudad de México sino que cuenta con diversas áreas en distintas ciudades de la república y en el extranjero, que van desde centros de investigación y docencia a clínicas odontológicas, a teatros, a cines, a centros culturales, a museos y bibliotecas con el objeto de dar cumplimiento a lo señalado en la Ley Orgánica. Como se ha mencionado la peculiaridad de la UNAM es que es un organismo público descentralizado con autonomía para darse las normas y reglamentos que considere adecuados en concordancia con la Ley Orgánica respetando la libertad de cátedra, de investigación y de pensamiento.

La UNAM ha sido parte medular de un proyecto educativo público y gratuito de desarrollo del estado mexicano basado en el Artículo 3° constitucional, que permite mediante la educación la preparación y capacitación de muchos jóvenes e interesados de todos los sectores sociales y sobre todo los de escasos recursos para acceder a mejores posiciones laborales, y condiciones de vida que incidan en el bienestar general. Realiza la mitad de la investigación a nivel nacional lo que permite el desarrollo de conocimiento en todas las áreas que inciden en el mejoramiento general por aplicabilidad práctica del mismo, tanto a nivel empresarial como a nivel público, como es la investigación en salud, en ecología, en energía, en sismología, en economía, en administración, etc. Asimismo, realiza la difusión de la cultura en todas sus facetas y tendencias existentes buscando que gran parte de la población tenga acceso a ella, y con ello muestra el país y el mundo multicultural existente, buscando que se logre el respeto a las diversas opiniones y actitudes existentes entre los diversos sectores sociales que convergen en nuestro país. Ello se logra mediante la difusión y publicación de libros, revistas, investigaciones y artículos tanto en el medio impreso como electrónico, y mediante la exhibición y puesta en escena de obras de teatro, música, bailables, cines y televisión, así como con la impartición de conferencias y talleres sobre muy diversos temas de interés general. Es asimismo el reflejo de la sociedad y en ella participan todas las tendencias ideológicas existentes no tomando militancia alguna.

Los recursos que utiliza para el desarrollo de sus actividades en la docencia, investigación y difusión de la cultura son enormes, pero eso no significa que sean abundantes sino que son escasos y deben de utilizarse de la mejor manera posible para que cada bien o servicio que se adquiera cumpla con los requerimientos adecuados en precio, calidad y oportunidad, para que estas actividades se desarrollen óptimamente. De aquí que es vital que el sistema o los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios tengan la capacidad de suministrar en tiempo, forma y precio estos bienes y servicios donde se requieren, evitando la duplicidad, el

---

<sup>5</sup> *Ibíd.* Pág. 1

desperdicio y fallas que retrasen las actividades particulares y generales de la institución, y a su vez que permitan que los interesados se desliguen de los procesos administrativos que implica el suministro continuo para dedicarlo a sus funciones dentro de la Universidad. Así vemos que en el 2007 tuvo 292,889 estudiantes en los tres niveles de educación que imparte que son el medio superior, el de licenciatura y posgrado, De los cuales 163,368 correspondieron a licenciatura, 106,298 al bachillerato y 21,230 a posgrado. Así como un total 233,305 personas fueron beneficiadas con el sistema de educación continua a través de los diferentes diplomados, cursos y conferencias realizadas.

En cuanto a personal académico cuenta con 42,347 personas de las cuales destacan 2,337 investigadores, en el Sistema Nacional de Investigadores tuvo 3,155 investigadores realizando la universidad el 50% de la investigación científica a nivel nacional y en el año 2006 se llevaron a cabo 8,789 proyectos de investigación.

En lo concerniente a la difusión de la cultura en el 2007 participaron 3,539,128 personas a través de 8,345 actividades que van desde obras de teatro, talleres literarios, conciertos, exposiciones, visitas guiadas, cines y talleres.

Para la realización de todas sus actividades cuenta 24,933 empleados de base 3,531 de confianza, así como, con 29 institutos y centro de investigaciones científica y 17 de investigación humanística, 13 facultades, 4 escuelas, 9 preparatorias, 5 colegios de ciencias y humanidades. En el 2007 tuvo un presupuesto de \$17,641,056,000 pesos equivalente al 88.4% del total y el resto fue generado por ingresos propios por \$2,320,752,000 de pesos.<sup>6</sup>

#### **d) Normatividad en materia de adquisiciones.**

Como lo he señalado la base legal actual de las adquisiciones del sector público federal y de la UNAM se encuentra establecido en el Artículo 134 constitucional y su ley reglamentaria (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público), en el cual se señala que los recursos económicos públicos se “administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”<sup>7</sup> Asimismo, establece que el principal método para adquirir, enajenar y arrendar

---

<sup>6</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, La UNAM en cifras.

[http://www.planeacion.unam.mx/agenda/2007/pdf/3\\_unamcifras07.pdf](http://www.planeacion.unam.mx/agenda/2007/pdf/3_unamcifras07.pdf) Págs. 17 a 26

<sup>7</sup> Óp. Cit. Pág. 98

cualquier bien y la prestación de cualquier servicio y la contratación de obra, se deben de llevar a cabo mediante el proceso de licitación pública mediante una convocatoria pública con el objeto de que los interesados presenten en sobre cerrado sus propuestas con las mejores condiciones en cuanto a precio, financiamiento, calidad y tiempo de entrega y demás condiciones pertinentes.

En caso de no ser posible que por este método de licitación pública que aseguren las condiciones adecuadas de las adquisiciones, se señala que “las leyes establecerán las bases, los procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.”<sup>8</sup> La participación económica del Estado esta señalada en los artículos 25, 26, 27, 28 y 31 constitucionales. El Artículo 25 detalla la planeación democrática y también señala que “el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.”<sup>9</sup>

Por su parte la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su Artículo 1º establece que “Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control”<sup>10</sup>. La ley consta 6 títulos y 73 artículos y 5 transitorios, tendiendo algunos artículos “Bis”. El título primero corresponde a disposiciones generales, el segundo a la planeación, presupuesto y programación, el título tercero trata de la contratación tanto en la Licitación Pública y sus excepciones, el cuarto concierne a los contratos, el quinto de la información y verificación, el sexto de las infracciones y sanciones, y finalmente el séptimo de las inconformidades y el procedimiento de conciliación.

---

<sup>8</sup> *Ibíd.* Pág. 98

<sup>9</sup> *Ibíd.* Pág. 17

<sup>10</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14.pdf> México, Pág. 2



Otras disposiciones legales relacionadas con las adquisiciones son la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 108 constitucional primer párrafo, respecto de su desempeño, obligaciones y responsabilidades tanto por omisión como por conocimiento de los Servidores Públicos, incluyendo a los servidores públicos de los organismos que la propia Constitución otorgue autonomía. Siendo estos servidores responsables por sus actos y por las omisiones que realicen en el ejercicio de sus encargos. Asimismo, señala en su Artículo 7 que es responsabilidad de los Servidores Públicos ajustarse “en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público” <sup>11</sup> .

En relación a lo anterior, el 31 de julio del 2002 en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Código de Ética en el cual deben basar su actuación los servidores de la Administración Pública Federal. Tomando en consideración que en el desempeño de sus funciones complejas debe existir un conjunto de normas éticas que posibiliten la atención de las demandas sociales en el beneficio de la sociedad, porque, ellos pueden decidir en el ejercicio de sus encargos que es lo adecuado y benéfico o que puede ser dañino por no ser lo adecuado para ésta. Asimismo, un Código de Ética<sup>12</sup> puede ser un elemento más en el combate a la corrupción. La cuestión ética tiene que ver con actitudes, creencias y moral con la cual las personas se comportan y ejercen sus actividades, y afectan su desempeño y el funcionamiento de las organizaciones.

Por su parte la Ley General de Bienes concierne al patrimonio nacional en cuanto los bienes públicos y al proceso de su adquisición, arrendamiento o enajenación.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que los recursos federales se deberán manejar con eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, legalidad, racionalidad, austeridad, equidad de género y deberán rendir cuentas de los mismos. Debiendo acatar las disposiciones que la Secretaría de la Función pública emita. El Artículo 4 detalla a quienes comprende el concepto de Gasto

---

<sup>11</sup> LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Diario Oficial de la Federación, México 13/03/2002 [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/13032002\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/13032002(1).pdf). Acceso 15-7-2008 Pág. 2

<sup>12</sup> Cortés Cortés, Manuel A, Estrada García, Ricardo y Monroy Alvarado , Germán S. “El Código de Ética no resuelve la corrupción en las organizaciones, pero junto con el control contable y jurídico, el control de gestión y una política de personal sana, puede ser una herramienta eficaz contra un mal que puede amenazar hasta la existencia de la organización.” **CORRUPCIÓN, ÉTICA Y ADMINISTRACIÓN.** <http://prodeco.xoc.uam.mx/web/libros/2003/uno/pdf/03-1-07.pdf>, Pág. 171

Público Federal y la responsabilidad patrimonial que tienen y entre ellos señala a los entes autónomos, mismos que son de acuerdo al Artículo 2 en su fracción XV *“Entes autónomos: las personas de derecho público con carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del presupuesto de egresos a través de los ramos autónomos;”*<sup>13</sup>

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobada en diciembre de 1976 establece las bases para la organización de la Administración Pública Federal centralizada y la paraestatal, y las funciones que les corresponden a cada una de las dependencias, así el Artículo 37 señala que corresponde a la Secretaría de la Función Pública el “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”<sup>14</sup>, asimismo, expedir normas y regulaciones enfocadas al control de la Administración Pública Federal, así como, la capacidad de designar y remover a los titulares de las áreas de control interno de las dependencias y organismos de ésta. También el formular y coordinar acciones enfocadas a la transparencia de la gestión pública, a la rendición de cuentas y a proporcionar a los interesados la información que soliciten sobre sus operaciones.

En el Código Civil para el Distrito Federal en Materia común se trata lo concerniente a los contratos y acuerdos que se establezcan entre comprador y vendedor, en lo que corresponde a las obligaciones que se contraigan por motivos de las adquisiciones, los arrendamientos y los servicios siendo aplicable lo común para el Distrito Federal y la materia federal para el resto de la República. Ley de Procedimiento Administrativo permite a los interesados impugnar los actos, procedimientos y resoluciones que les impongan las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada, con las cuales no están de acuerdo al considerar que violan la normatividad existente. El Código de Procedimientos Civiles permite a quienes consideran que un proceso de adquisiciones del gobierno federal ha sido incorrecto iniciar un procedimiento de inconformidad. Finalmente, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 11 de junio del 2002 y con sus subsiguientes modificaciones, tiene como objetivo: el proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información de los tres poderes de la unión,

---

<sup>13</sup> Cámara de Diputados H Congreso de la Unión, LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf> México 2007, Pág. 2 Acceso 15-07-2008

<sup>14</sup> Óp. Cit. Pág. 28

de los organismos constitucionales autónomos o con autonomía legal y de las entidades federativas.<sup>15</sup> Como un elemento ciudadano de control gubernamental. Básicamente todas las disposiciones legales existentes desde la propia Constitución establecen que los procesos de adquisiciones deberán buscar que estas se realicen con eficiencia, eficacia y honradez en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

La UNAM cuenta con un sistema de adquisiciones normado básicamente por la Normatividad en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, basada en la Ley de Adquisiciones Federal y lo correspondiente a las obras esta normada por la normatividad en obras. La normatividad en adquisiciones señala tres procedimientos por los cuales se pueden adquirir los bienes y servicios necesarios para satisfacer los requerimientos de la UNAM, que son mediante el proceso de Licitación Pública, mediante la Invitación a cuando menos tres proveedores y la Adjudicación directa. La diferenciación principal para poder adquirir o arrendar dichos bienes y servicios en cualquiera de estas tres formas está en función del monto monetario, del material a adquirir y de las características del tiempo de entrega de los productos y de las fuentes de abastecimiento. Además otra razón fundamental para las dos últimas opciones es el tiempo de entrega que por cuestión de necesidad y oportunidad se presentan, y que las dependencias o áreas pueden llevar a cabo compras y evitar realizar todos los pasos que supone una licitación pública.

Existen excepciones a la realización de cualesquiera de estos tres procedimientos de adquisiciones establecidos en dicha normatividad en el punto 4.2 de la misma, y entre ellos están el que se den algunas de las siguientes condiciones por lo menos: cuando existan circunstancias especiales que puedan implicar

---

<sup>15</sup> H. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, “**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. **Artículo 2.** Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala...”

**III. Documentos:** Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico; **IV. Dependencias y entidades:** Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República;...

**IX. Órganos constitucionales autónomos:** El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;...

**XI. Servidores públicos:** Los mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales;... **Artículo 9.** La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica...” LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA GUBERNAMENTAL, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>. Pág. 3

pérdidas o costos mayores plenamente justificados; que por causas de fuerza mayor no sea posible que por el proceso de Licitación Pública no se puedan hacer adquisiciones en el tiempo requerido; por causa de una rescisión a algún proveedor de partidas de una licitación pública; como resultado de dos licitaciones públicas declaradas desérticas; que existan razones para la adquisición o arrendamiento de alguna marca determinada plenamente justificada; cuando sean adquisiciones de perecederos; cuando se trate de servicios, estudios, investigaciones e impresiones de carácter confidencial para la UNAM; de adquisiciones de grupos marginados o campesinos y de aquellas personas que se encuentren en situación especial como disolución, etc. ; cuando corresponda a servicios profesionales especializados ; cuando se trate de servicios de mantenimiento en los cuales no es posible determinar las cantidades de trabajo o especificaciones correspondientes; cuando el contrato este relacionado al diseño y fabricación de algún prototipo y cuando corresponda a equipos especializados y sustancias de origen químico que se vayan a utilizar en cuestiones experimentales

El proceso de adquisiciones de la universidad debe de estar basado en la planeación que las dependencias y entidades efectúen, tanto en el aspecto de servicios y arrendamientos, con base en sus necesidades sujetándose a los fines de la propia UNAM, a los objetivos y prioridades establecidos en el Plan de Desarrollo Institucional, de acuerdo a las consideraciones del Presupuesto Anual de Egresos. Correspondiendo la concentración y formulación a la Dirección General de Proveduría del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, del Programa Anual de Adquisiciones y Arrendamientos y Servicios. Ello de acuerdo a los puntos 2.1 y 2.2 de la Normatividad en materia de Adquisiciones y Servicios.

La Normatividad en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM consta de 15 puntos y varios incisos: 1- Disposiciones Generales; 2- De la Planeación, Programación y Presupuestación; 3- De los procedimientos de Contratación; 4- De las Excepciones a la Licitación Pública; 5- De los Contratos; 6- De las Garantías; 7- Personas de las que las dependencias y entidades no podrán recibir propuestas; 8- De las formas de pago; 9- Modificaciones a los contratos; 10- Penas Convencionales; 11- Rescisión; 12- Condiciones de los bienes; 13- De la información y verificación; 14- De las infracciones y sanciones; y 15- De las inconformidades y del procedimiento de conciliación.

En concordancia con el Acuerdo por el que se Reorganiza la Secretaría Administrativa de la Universidad Nacional Autónoma de México, corresponde a ésta entre otras funciones el "Determinar, establecer y aplicar las políticas y procedimientos de carácter administrativo que permitan la adecuada

utilización de los recursos humanos, materiales y financieros a cargo de la Institución”,<sup>16</sup> así como el realizar las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles , servicios y arrendamientos de los bienes que requiera la Universidad, asimismo, el coordinar y dar impulso al desarrollo de sistemas y métodos ágiles y flexibles, que se basen de manera especial en herramientas de cómputo integrando los sistemas de modernización administrativa de las dependencias en solamente uno. Contando con 6 direcciones generales entre ellas de proveeduría y la de personal.

El 5 de abril del 2001 mediante un Acuerdo se reestructuró del Comité de Compras de la Universidad (el acuerdo es en cumplimiento al Punto 2.5 de la Normatividad en Materia de Adquisiciones y Arrendamientos de la UNAM) para lograr una administración que responda con “transparencia, eficiencia y oportunidad” a la satisfacción de las necesidades y una adecuación de la normatividad en la materia que implica una “simplificación y desconcentración administrativa” fortaleciendo a este comité para lograr un “efectivo y óptimo aprovechamiento de los recursos”<sup>17</sup> El nuevo nombre es Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM, siendo un cuerpo colegiado I dictaminador y normativo, teniendo como objetivo el promover el cumplimiento de la normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios por parte de las dependencias e instancias de la universidad.

El Comité se integra por el Secretario Administrativo, por el Director General de Proveeduría, por el Director General de Patrimonio; por los directores de las dependencias solicitantes de bienes o servicios, y por el Subdirector de Compras Nacionales, cuando corresponda a abastecimientos del Almacén General, correspondiendo al Secretario Administrativo el presidir el comité y al Director de Proveeduría ser el Secretario Técnico.

Teniendo algunas de las siguientes funciones: el “Revisar, y en su caso, proponer al rector y al patronato, las políticas y demás normas relativas a las adquisiciones, arrendamientos y contrataciones de

---

<sup>16</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, ACUERDO QUE REORGANIZA LA SECRETARÍA ADMINISTRATIVA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Publicado en Gaceta UNAM el día 15 de Noviembre de 2001 [http://xenix.dgsca.unam.mx/~oag/abogen/acuerdos\\_rector/consulta/#](http://xenix.dgsca.unam.mx/~oag/abogen/acuerdos_rector/consulta/#) Pág. 1

<sup>17</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, ACUERDO POR EL QUE SE REESTRUCTURA EL COMITÉ DE COMPRAS Y SERVICIOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, [http://xenix.dgsca.unam.mx/?adq\\_1](http://xenix.dgsca.unam.mx/?adq_1) Abogado General UNAM, Pág. 1

servicios.”,<sup>18</sup> la elaboración y aprobación de su Manual de Integración y Funcionamiento y los correspondientes a los Subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; el aprobar el calendario anual de sesiones de trabajo; la autorización de los montos anuales que se deben de observar en los diferentes procedimientos de adquisiciones y servicios: el dictaminar las excepciones a los procedimientos de licitación por medio de licitación pública; el analizar cada 4 meses los procesos de adquisiciones y servicios que fueron excluidos del proceso de licitación y también los concernientes a licitaciones y en caso de haber incumplimiento de las disposiciones administrativas recomendar las medidas para evitarlo; el autorizar en las dependencias y entidades desconcentradas en razón de su ubicación o funciones y de acuerdo al monto de las operaciones el establecimiento de subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, siendo estos dependientes del mismo Comité y su organización en cuanto a su integración, operación y atribuciones estarán también establecidas por el Comité; el autorizar la reducción de tiempos en cuanto a los plazos que deben de transcurrir entre la convocatoria y los diferentes pasos de la licitación pública; el resolver aquellos casos en el que al no existir una disposición precisa sea necesario emitir una resolución correspondiente; y el llevar a cabo las diversas medidas tendientes a mejorar los procedimientos de adquisiciones y contratación de servicios de la universidad.

A su vez las dependencias y entidades que cuenten con Subcomités de Adquisiciones pueden realizar los tres métodos de adquisiciones que son: la Licitación pública, la Invitación a cuando menos tres personas y la Adjudicación directa.

Anteriormente La Normatividad Administrativa para las Dependencias Universitarias en materia de Adquisiciones y Almacenes, establecía claramente los pasos que se debían de seguir por las dependencias y entidades de la universidad en los procesos de adquisiciones y para la satisfacción de sus suministros.

El Capítulo I corresponde a las Normas Generales y Políticas de Operación señalando que las adquisiciones que estas realicen se deberán sujetar a estas normas y las demás que se emitan al respecto ; que estas se deberán realizar de acuerdo a sus actividades y a las necesidades operativas de acuerdo a los programas y a los recursos autorizados; que las mismas deberán tramitarse a través de las unidades o delegaciones o secretaria administrativas siendo responsable el Director de la dependencia; la Dirección

---

<sup>18</sup> *Ibíd.* Pág. 1

General de Proveduría asesorara cuando se le requiera al respecto; las dependencias pueden realizar compras nacionales y extranjeras en las nacionales pueden ser del Almacén General por medio del vale de abastecimiento, las compras directas y las menores mediante orden de compra y las mayores mediante requisición de compra y las extranjeras de presupuesto mediante requisición de compra y las directas con orden de compra; las compras deberán ajustarse a los montos que el Comité de Compras y Servicios autorice debiendo contar con 3 cotizaciones por lo menos y elaborar un cuadro comparativo; con excepción de las compras directas las compras solicitadas deberán realizarlas con los proveedores registrados en el Catálogo de Proveedores de la UNAM; asimismo tampoco podrán realizar adquisiciones con los proveedores que se encuentre sancionados; cuando las dependencias de acuerdo a sus necesidades realicen adquisiciones con proveedores diferentes a los del mencionado catálogo deberán realizar el suyo propio y enviarlo a la Dirección General de Proveduría; al realizar sus adquisiciones deberán considerar precio, calidad, garantías y servicios, así como, los tiempos de entregas, las condiciones de pago, la experiencia y el comportamiento que haya tenido el proveedor debiendo elegirse los bienes que resulten mas convenientes en su conjunto.

Por su parte, la Dirección General de Proveduría puede verificar las cotizaciones que las dependencias le envíen y si encuentra que hay algún otro proveedor que de mejores ofertas puede cambiar al proveedor sugerido previa notificación a la dependencia; en el caso de que existiere un precio superior al que se anexo en la cotización de la dependencia la Dirección de Proveduría esta solicitara una requisición complementaria; en el caso de que no existan al menos tres proveedores en el mercado nacional dada la naturaleza específica del bien o artículos se podrá adquirir con un solo proveedor justificándose mediante escrito la causa y el punto 32 de este capítulo señala que la Dirección General de Proveduría realizara y difundirá un catálogo de proveedores, uno de los bienes de uso recurrente y un manual de proveedor.

En relación con el Catálogo de Proveedores este actualiza cada año y la Universidad checa que estos cumplan con los requisitos básicos como empresas al estar al corriente en sus pagos de impuestos, seguridad social, poderes y domicilio, así como, que cuenten con la infraestructura suficiente para cubrir el soporte a los productos y servicios que ofertan. Por cada rama de productos están inscritas un buen número de empresas que pueden satisfacer en tiempo, características y precio los diversos bienes y servicios requeridos. Así, en primer término las dependencias deben de recurrir a estos proveedores registrados y salvo en contados casos acudir a

externos porque nos ofrecen los bienes y servicios requeridos u alguna otra cuestión que sea fundamental para obtener satisfacer adecuadamente sus requerimientos de adquisiciones.

Los demás apartados de esta normatividad se refieren a los procedimientos en particular que han de seguir las dependencias y entidades en sus procesos de adquisiciones y la relación con la Dirección General de Proveduría y demás áreas relacionadas con dichos procesos.

## **f) Procedimientos de adquisiciones.**

### **1- Licitación Pública.**

En cumplimiento con el Artículo 134 constitucional el principal procedimiento de adquisiciones y contratación de servicios de la UNAM debe de ser mediante la Licitación. Ésta es pública y debe de ser por medio de una convocatoria pública que se de a conocer con el objetivo de asegurar que la Universidad logre "las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes" <sup>19</sup> en razón de que las personas físicas y morales interesadas puedan presentar sus ofertas de acuerdo a lo establecido en las bases de las mismas. Como se a señalado anteriormente no contando las dependencias y entidades con los subcomités de adquisiciones, corresponde a la Dirección General de Proveduría el realizar las licitaciones públicas y la Invitación a Cuando Menos Tres Personas, y cuando lo tengan pueden realizar todos los procedimientos de adquisiciones establecidos. Toca a los titulares de las dependencias y entidades y a la Dirección General de Proveduría el determinar los procedimientos de las licitaciones y las invitaciones.

El procedimiento de licitación pública se divide en nacionales e internacionales, siendo las primeras cuando pueden solamente participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes por adquirirse son productos que cuentan al menos con el 50% de integración nacional de acuerdo a lo establecido en las disposiciones existentes. Las internacionales cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera, y cuando no exista en el mercado oferta nacional o cuando no se presente nadie que cumpla con los requisitos de las nacionales o cuando el financiamientos sea con créditos externos.

---

<sup>19</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, "3.3. De las licitaciones públicas". **NORMATIVIDAD EN MATERIA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS, PUBLICADA EN GACETA UNAM EL 5 DE ABRIL DE 2001, VIGENTE A PARTIR DEL 5 DE MAYO DEL MISMO AÑO y modificaciones del 5/10/2005** <http://dprov.proveed.unam.mx/amaril09/norama09.html>, punto 3.3, Pág. 6



Las convocatorias a licitaciones se publican en el Diario Oficial de la Federación, conteniendo datos tales como si estas son nacionales o internacionales, los lugares y fechas en que los interesados pueden consultar y adquirir las bases y si estas tienen un costo. Las fechas, los lugares y horarios en los cuales se desarrollaran los distintos procedimientos, la descripción de los bienes y servicios a contratar en las cantidades y medidas necesarias, el lugar y el plazo de entrega, la garantía solicitada, las condiciones de pago, Así como, las garantías para el sostenimiento de los pedidos y la entrega de los bienes y servicios para quienes resulten favorecidos. También lo relativo a la junta de aclaraciones, la presentación de propuestas tanto en la documentación legal, técnica y económica, y si procede la subasta descendente, la apertura y el fallo. En caso de que algún licitante no este conforme con el fallo podrá inconformarse respecto de alguna violación a la misma normatividad exclusivamente. Las licitaciones se pueden declarar desiertas cuando las propuestas que se presenten no reúnan las condiciones solicitadas en las bases o cuando los precios no fueran aceptables por encontrarse fuera de los "estándares del mercado ". Asimismo se podrá cancelar una licitación por causas de fuerza mayor o caso fortuito, y cuando existan causas justificadas que por las cuales ya no exista la necesidad de adquirir, arrendar o contratar servicios, y de hacerlo se incurre en un daño a la propia universidad.

## **2- La Invitación a cuando menos tres personas y la Adjudicación directa.**

Las dependencias y entidades pueden llevar a cabo la segunda forma que es la "Invitación a cuando menos tres personas" de acuerdo a la formalidad señalada en la normatividad tomando en consideración los montos establecido para ello cada año.

Para ello deberán contar las dependencias o entidades con el dictamen previo al respecto del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM o los subcomités correspondientes debiendo estar fundamentados en "*criterios, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para la UNAM.*"<sup>20</sup> Debiendo, invitar a personas físicas y morales que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, recursos técnicos, financieros y aquellos otros necesarios, así como, que sus actividades comerciales y/o profesionales se encuentre relacionadas con objeto de los bienes y/o servicios a adquirir. Asimismo, la adquisición por

---

<sup>20</sup> Ibíd. Punto 4, Pág. 12

este procedimiento de tres personas estará determinado por los montos <sup>21</sup> que anualmente establezca el Comité de Adquisiciones de la UNAM no debiendo el importe de las operaciones exceder estos. Se deberá, asimismo, tratar de que por este procedimiento el monto general de las adquisiciones no sea superior al 20% del total de adquisiciones de bienes, servicios y arrendamientos. El procedimiento es muy similar a la licitación pública excepto, por que no es pública la invitación sino de acuerdo a la decisión de convocar a los proveedores que el departamento de adquisiciones considere convenientes, debiendo también invitar a los sugeridos por el área solicitante en caso de haber mandado una solicitud de compra anexando cotizaciones previas de los productos requeridos.

Finalmente la Adjudicación directa debe de adecuarse al monto autorizado anualmente, y tener cuando menos tres cotizaciones cuando el monto sea entre los \$50,000.00 y hasta \$260,000.00, estar en un cuadro comparativo y adjudicarse a la propuesta que tenga el mejor precio. Es conveniente reiterar que aquellas dependencias que cuenten con un comité de adquisiciones, de acuerdo con lo establecido al respecto, pueden realizar las tres formas de adquisiciones siguiendo los procedimientos establecidos.

### **3- Acceso a la información y transparencia en la UNAM.**

En las compras gubernamentales y sobre todo en la UNAM, es de vital importancia que exista un acceso y transparencia en la información relativa a éstas. Lo que permite un control y legitimidad de la misma

---

<sup>21</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, “1- Hasta \$260,000.00, ADJUDICACIÓN DIRECTA, la cual podrá realizarse en dos modalidades, en los siguientes términos:  
a) De más de \$5,000.00 y hasta la cantidad de \$50,000.00, la entidad o dependencia requirente, puede realizarla contando con la orden de compra. Aquellas cuyo monto sea de \$5,000.00 o inferior a éste, no requerirán de la orden de compra; en ambos casos se deberá contar con la factura para la comprobación del gasto.  
b) De más de \$50,000.00 y hasta \$260,000.00, se debe contar con cuando menos tres cotizaciones y elaborar el cuadro comparativo de ellas, debiendo adjudicarse el contrato respectivo a la oferta solvente, con precio más bajo de entre las tres. Se hace notar que en caso de actualizarse alguna de las hipótesis contempladas en el punto 4.2 de la Normatividad en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de esta Institución, deberá elaborarse la justificación respectiva; en cuyo caso, será responsabilidad única y exclusiva de la propia entidad o dependencia, que la misma sea procedente y que se encuentre integrada en el expediente correspondiente.

2. De más de \$260,000.00 y hasta \$2'000,000.00, deberá tramitarse mediante el procedimiento de INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS, en el cual se deberán elaborar las bases del concurso, seguir las formalidades requeridas para la licitación pública (con excepción de la convocatoria), contar cuando menos con tres propuestas técnicas susceptibles de evaluación, adjudicando a la propuesta solvente con precio más bajo. En caso de sólo cumplir una, podrá realizarse la adjudicación con ésta en base en lo dispuesto en el punto 4.4 e la Normatividad en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de esta Institución.

3. De más de \$2'000,000.00, deberá tramitarse mediante el procedimiento de LICITACIÓN PÚBLICA, en el cual se deberán seguir las formalidades requeridas en los puntos del 3.3 al 3.14 de la Normatividad en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de esta Universidad. En este procedimiento, es suficiente contar con una proposición solvente, para estar en posibilidad de realizar la adjudicación del contrato.” *CIRCULAR N° SA/CONT/004/08*, Secretaria Administrativa, 11-2-2008 [http://xenix.dgsc.unam.mx/adquisiciones/consulta/ver/ver.html?adq\\_id=12](http://xenix.dgsc.unam.mx/adquisiciones/consulta/ver/ver.html?adq_id=12) Pág. 3

en su quehacer, al hacer del conocimiento público el cabal cumplimiento de su propia normatividad sobre el buen uso de los recursos públicos que se le asignan, y al mismo tiempo es un elemento que retroalimenta a las autoridades universitarias sobre las observaciones que al respecto se generen y permite un mejoramiento continuo.

Por ello el 17 de marzo del 2003 se publica el Acuerdo para la transparencia y Acceso a la Información en la UNAM, dando cumplimiento a lo estipulado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual establece como obligación de las organizaciones descentralizadas con autonomía legal el garantizar a toda persona interesada la información que genera derivada de sus operaciones, y en el ámbito de establecer lineamientos que permitan de la gestión administrativa de la Universidad, tomando en consideración “tres esferas de interés a proteger y armonizar: a) la salvaguarda de privacidad de los miembros de la comunidad universitaria, b) el respeto a la garantía constitucional del derecho a la información y c) la vigencia de la garantía constitucional de la autonomía universitaria. Señala que los peticionarios de información universitaria pueden ser los propios miembros de la comunidad o personas que sin tener ese carácter puedan tener interés en asuntos de Universidad, así como las autoridades competentes.”<sup>22</sup>

En el Artículo 2° del presente acuerdo se establecen los objetivos del mismo que son: I- que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; II- El transparentar la información de la gestión universitaria por a través de la información generada; III- El garantizar los datos personales de los universitarios; IV- El mejorar el manejo, la organización y clasificación de la propia información administrativa; y fortalecer la rendición de cuentas tanto a la comunidad universitaria como a la sociedad. Por su parte, el Artículo 3° establece que el presente acuerdo es de carácter obligatorio para todas las autoridades y funcionarios en general.

---

<sup>22</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, ACUERDO PARA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA UNAM [http://xenix.dgsca.unam.mx/~oag/abogen/acuerdos\\_rector/consulta/#](http://xenix.dgsca.unam.mx/~oag/abogen/acuerdos_rector/consulta/#) Pág. 1 y 2.

El Artículo 6º detalla cual información se hará del conocimiento regularmente sobresaliendo entre sus puntos: lo relativo a la estructura orgánica ; acerca de las diversas atribuciones y facultades de las dependencias, entidades y cuerpos colegiados; información sobre la remuneración de los diversos puestos; sobre los objetivos y metas de acuerdo con los programas de trabajo y las actividades que desarrollan tanto las entidades como las dependencias administrativas; información sobre el presupuesto autorizado y sobre su ejecución; información sobre el resultado de las auditorías practicadas las dependencias y entidades; la fracción XI señala lo concerniente a la información respecto de las contrataciones que se hayan celebrado en cuanto a las obras, bienes adquiridos, arrendados y a los servicios y respecto de los estudios o investigaciones debe de señalarse el tema específico, asimismo, el monto y la persona con la que se hayan celebrado y los plazos en los cuales se cumplieron estas.

Actualmente se puede solicitar por medio de Internet información de acuerdo a los parámetros señalados anteriormente mediante la página de internet <http://www.transparencia.unam.mx/menuop2.html> o mediante petición directa a la Unidad de Enlace, por medio de escrito libre o por el formato que apruebe el Comité de Información debiendo contener la solicitud los siguiente elementos:

- I- el correo electrónico;
- II- El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como la descripción clara y precisa de los documentos que solicita;
- III- Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y
- IV- Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal cuando sea para fines de orientación; mediante consulta directa; copias simples u otro tipo de medio."

Teniendo un lapso de 20 días hábiles desde que se presento la solicitud para dar una respuesta incluyendo los costos y la modalidad de la entrega del material.

#### **4- Sistema de Control de Gestión de la Calidad ISO 9001-2000.**

El proceso de adquisiciones y contratación de servicios es complejo, teniendo un conjunto de pasos que son comunes a las organizaciones y que se han estandarizado con el objeto de hacer más eficiente y eficaz el funcionamiento de las áreas involucradas, con el objetivo de lograr que el usuario final de sus servicios reciba estos con la calidad adecuada en concordancia a sus necesidades.

En tal sentido la Universidad con el Plan de Desarrollo Institucional de la UNAM para el período 2003-2007, inicio en el 2004 el proceso mediante el cual se busco obtener la Certificación ISO 9001-2000 en los procesos administrativos correspondientes a los rubros de personal , presupuesto, bienes y suministros y a los servicios generales, con el objeto de satisfacer adecuadamente a todos los usuarios de tales servicios con la calidad adecuada, sean estos personal docente o administrativo , estudiantes y en si a la sociedad en general como usuaria de los servicios que proporciona la Universidad.

Este sistema de certificación internacional es emitido por la Organización Internacional de Normalización y es un conjunto de normas que buscan estandarizar diversos aspectos involucrados en los procesos de gestión administrativa asegurando la calidad de los servicios y productos que generan. Ello mediante el reforzamiento en la organización de la definición de sus objetivos, de su estructura y su operación, de la calificación de su personal, de las competencias, de las responsabilidades y de la autoridad del mismo, de la documentación de los procedimientos y sus resultados. Así como, una clara estructuración de las vías y medios de comunicación y de información, además de un conocimiento de los riesgos y rentabilidad de los procesos y de las acciones preventivas orientadas a evitar problemas con la obtención de la calidad deseada y finalmente una mejora continua mediante la medición y evaluación.

Al implementarse en cualquier organización este Sistema de Control de Gestión de la Calidad, se identifican y revisan todos los procesos para conocer las fallas y costos que se pueden evitar y aquellos que no se han detectado como pueden ser: diagnósticos y/o análisis equivocados, duplicidad de funciones y tareas, solicitudes u órdenes con documentos que no corresponden o no tienen el soporte pertinente, solicitudes de los usuarios no atendidas en forma correcta, modificaciones constantes sin control, daños a los bienes en el proceso de almacenamiento y transporte, descuido en la atención de las promesas de atención a las solicitudes de materiales y servicios.

En el año 2005 se impartió capacitación a 1800 personas y se revisaron manuales, procedimientos y formatos para homogeneizarlos y simplificarlos y actualizarlos en toda la Universidad.

Esta puesta en marcha del Control de Gestión de la Calidad ISO 9001-2000 al buscar satisfacer adecuadamente a los usuarios de los bienes y servicios de las áreas de adquisiciones, debe posibilitar que

también se de una búsqueda de proveedores adecuados, tanto en sus servicios como en productos, para que realmente se lleve a cabo de los que se adquieran y/o contraten, en tiempo y forma.

#### **IV- PROBLEMÁTICA DE LAS ADQUISICIONES EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.**

Anteriormente se han detallado los diversos procedimientos de adquisiciones que sigue la UNAM de acuerdo a la normatividad en adquisiciones, que tiene en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que son por medio de Licitación Pública, la Invitación a Cuando menos tres personas y la Adjudicación directa. También se ha señalado que la UNAM es un organismo descentralizado con autonomía de acuerdo a las disposiciones legales que le dan sustento y que le permiten darse las normas en cuanto a sus procedimientos administrativos y estructura organizacional, con base en su Ley Orgánica. Asimismo, siendo un organismo público y parte de la administración pública del gobierno del cual forma parte y estando enfocada a la educación, a la formación de profesionales y docentes, a la difusión de la cultura y por consiguiente no es ajena a la problemática de la política y la sociedad donde se desenvuelve. La conformación del estado tanto en su concepción política como todos sus instrumentos no son estáticos sino cambiantes constantemente, no solo debido a los cambios sexenales de gobierno –en primera instancia- sino también a la forma de organizarlo y definirlo en función de las demandas sociales, del acontecer económico y político nacional e internacional, y sobre las nuevas concepciones de cómo organizarlo para servir mejor a la sociedad.

La Universidad está inmersa en la modernización pública como un proceso constante que adopta las nuevas tecnologías, nuevos métodos y concepciones de la interrelación de estos con la reorganización administrativa para hacer más eficientes y eficaces las acciones que lleva a cabo dentro del ámbito de su competencia.

En este sentido, actualmente se ha reformado nuevamente la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público<sup>1</sup> destacando la implementación de las cotizaciones vía electrónica, las licitaciones con ofertas subsecuentes en forma descendente y en las licitaciones públicas. Asimismo, que se adjudiquen a las micro, pequeñas y medianas empresas en igualdad de circunstancias los contratos con el objeto de fomentar su desarrollo y crecimientos. La argumentación para ello es que estas modificaciones

---

<sup>45</sup> Secretaría de la Función Pública, DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, Diario Oficial, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp/LAASSP\\_ref05\\_05sep07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp/LAASSP_ref05_05sep07.pdf) pág. 67

buscan generar importantes beneficios en todo el sector público al producir un ahorro considerable de recursos económicos, haciendo mas transparente la selección de proveedores, cuestiones que pronto deberá instrumentar la universidad. <sup>2</sup>

El proceso de licitación pública se encuentra muy detallado en la Normatividad en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, en todos los pasos que se deben seguir desde que se inicia la concentración de requerimientos de parte de las áreas usuarias y se hace del conocimiento público de los posibles interesados en participar en ellas y los subsecuentes pasos orientados a dar certidumbre a todo el procedimiento hasta la celebración de los contratos y consiguientes entregas, así como, de la liquidación de los compromisos contraídos y de los servicios posventa – como garantías- que pueda haber. Sin embargo, en el medio periodístico constantemente hay artículos y comentarios sobre posibles licitaciones amañadas, lo que ha motivado en parte que haya habido varias iniciativas en el congreso sobre el particular con el objeto de hacer lo mas transparente posible y con mayor certidumbre de objetividad a todo el proceso.

#### **a)- Discrecionalidad en la Invitación a cuando menos tres personas y la Adjudicación directa.**

Tanto el proceso de Invitación a cuando menos tres personas como excepción a la licitación pública y la Adjudicación Directa de la UNAM, tienen una falla inicial extremadamente importante, la cual es el que están sujetos a la amplia discrecionalidad que tienen las unidades o los encargados de adquisiciones. Porque de acuerdo a su criterio o intereses particulares o a las indicaciones jerárquicas u de otra índole que tengan, pueden decidir que proveedores han de ser los que han de participar en dichos procedimientos. Ello, porque en la normatividad no se detalla expresamente algún criterio suficiente que obligue a invitar a los proveedores interesados en participar en los diversos eventos de adquisiciones de sus respectivas ramas comerciales,

---

<sup>2</sup> “ En la tribuna del salón alterno de sesiones en San Lázaro, el diputado Eduardo Sánchez Hernández, del PRI, dijo que la mayor parte de la corrupción se da en los contratos con el gobierno. "Es ahí donde salen las jugosas ganancias y las grandes mordidas y los grandes negocios". Dijo que la reforma prevé las mejores prácticas gubernamentales en materia de compras a nivel internacional, ya que fomenta la competitividad y permite la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en las licitaciones. "Existe en el texto de la ley un derecho de preferencia para que en igualdad de circunstancias, el gobierno opte por asignar estos concursos a las micro, pequeñas y medianas empresas", argumentó. Asimismo se establece la modalidad de las subastas por Internet, lo cual transparenta las licitaciones y se evita la corrupción. Sánchez Hernández agregó que también se establecen cambios para la eficiencia en el gasto, ya que los recursos públicos se tendrán que gastar de mejor forma en las compras de gobierno, a los mejores precios y con se tendrán ahorros importantes para el erario federal". APRUEBAN REFORMA A LA LEY DE ADQUISICIONES, 17-4-2008 [Http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primerapulsional/aprueban\\_reforma\\_a\\_ley\\_de\\_adquisiciones/192939](http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primerapulsional/aprueban_reforma_a_ley_de_adquisiciones/192939)



sobretudo a los que se encuentra registrados en el propio padrón de proveedores de la Universidad, mismos que cumplen cabalmente con su obligaciones fiscales, porque cada año que renuevan su inscripción o se inscriben, y donde se les solicitan sus declaraciones fiscales anuales, las del mes en curso, el pago del IMSS, así como, sus estados financieros, copia de la cédula del contador público, además, de un conjunto de cartas compromiso entre ellas sobre garantías y servicios posventa. El criterio señalado, es que se deben de considerar a aquellos proveedores que "cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse"<sup>3</sup> Asimismo, se encuentren al corriente en sus entregas de pedidos, de sus obligaciones fiscales y demás relativas a sus relaciones comerciales con la Universidad. <sup>4</sup> Al respecto, muchas veces en estos procedimientos el tiempo de entrega solicitado señalado es hasta de un mes o mayor, tiempo lo que contraviene la supuesta respuesta inmediata que es uno de los puntos por los cuales se puede decidir por estos procedimientos.

Esta discrecionalidad, al solo hacer invitación a algunos proveedores puede dar motivo a que realmente no se oferten los mejores precios y condiciones generales del mercado existentes y por tanto, que la propia Universidad pueda adquirir bienes y servicios a un precio mayor. En este esquema, ningún proveedor, en caso de estar insatisfecho con parte del procedimiento en el cual participa mostrará o realizará acción alguna que cuestione el curso y el resultado de éste, en razón de que su participación obedece precisamente a la selección que en forma discrecional ha realizado el área de adquisiciones, y no a que hubiere participado por medio de una convocatoria abierta al menos de los proveedores de la rama comercial del padrón de proveedores de la Universidad. Ello, porque en caso de inconformarse seguramente no será tomado en consideración para nuevas invitaciones por la problemática que desde la óptica de las personas de adquisiciones representa, aunque ello pueda implicar mayores costos.

---

<sup>3</sup> Normatividad en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios. Óp. Cit. Pág. 12

<sup>4</sup>“4.4. El procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se sujetará a lo siguiente: El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en dos etapas, para lo cual, la apertura de los sobres que contengan la propuesta técnica y económica podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante de la Contraloría; II. En las invitaciones se indicarán, como mínimo, la cantidad y descripción de los bienes o servicios requeridos, plazo y lugar de entrega, así como condiciones de pago; III. Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada operación atendiendo al tipo de bienes o servicios requeridos, así como a la complejidad V. A las demás disposiciones de este ordenamiento que resulten aplicables para elaborar la propuesta IV. Para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas susceptibles de analizarse técnicamente, y V. A las demás disposiciones de este ordenamiento que resulten aplicables” Ibíd. Pág. 13

## **b-) No estandarización de los procesos de adquisiciones.**

Asimismo, en todos los procedimientos de adquisiciones mediante la Adjudicación Directa, de acuerdo a los montos estipulados en los que se utilicen al menos tres cotizaciones, con base a los acuerdos y circulares, no existe una serie de pasos que sean genéricos para todas las entidades y dependencias, en cuanto a la forma de hacer entrega de las ofertas. Sean estas en sobre cerrado inviolable o en un procedimiento público donde asistan los diferentes ofertantes invitados, ello con el objeto de evitar favoritismos hacia algún proveedor, en especial al proporcionarle la información a alguien en particular de las ofertas que los que otros hayan cotizado. Esto pudiera argumentarse de inicio como la búsqueda de mejores condiciones tanto en precio como calidad u otras cuestiones en beneficio de la institución al reducir tiempos de procedimientos, pero por ser recursos públicos el proceso debe ser equitativo y completamente transparente para todos los participantes. El no existir ello deja a los proveedores en inequidad de condiciones y lo que puede dar motivo a la búsqueda de beneficios fuera de lo procedimientos de la simple oferta.

## **c)- Sondeo de mercado.**

El supuesto es que los precios que existen de referencia se obtienen mediante un previo análisis de mercado, pero que garantiza que fue hecho con objetividad e imparcialidad en los procesos en los cuales quien los realiza fue quien también llevo a cabo el sondeo previo.<sup>5</sup> Es decir, que garantiza que el correspondiente análisis fue hecho tomando en consideración en primer lugar el factor precio y en forma consiguiente los demás factores como son el tiempo de entrega, el crédito, la garantía, el conocimiento del proveedor y su cumplimiento de pedidos anteriores ello dependiendo del bien o servicio requerido. Ciertamente, se puede argumentar que una búsqueda exhaustiva de proveedores con mejores precios pudiera complicar y alargar ciertos procesos de adquisiciones. Pero si se toma en consideración que en realidad las eventualidades de compras deben ser pocas porque existe un sólido proceso de planeación normado exhaustivamente entonces no debe de existir argumento válido para sostener que estas compras no pudieron planearse con antelación y convocar tanto en los tiempos de cotización como entrega adecuados sobre todo que existen un tiempo muy largo muchas veces entre la entrega a almacén y la entrega final al usuario.

---

<sup>5</sup> “4.6. En el caso de que se opte por la adjudicación directa, deberá cuidarse escrupulosamente la razonabilidad de precios de los bienes o servicios que se programen adquirir, lo cual podrá realizarse previo sondeo del mercado”. *Ibíd.* Pág. 14

#### **d)- Personal calificado.**

La complejidad de productos y servicios que son procesados por las áreas de adquisiciones en las diferentes dependencias y entidades es abrumadora, por lo que requieren personal con amplio conocimiento y experiencia. Sobre todo en las dependencias y entidades, que son concentradoras como es la Dirección General de Proveduría, y aquellas dependencias como son las facultades e institutos donde los mismos pueden procesar diversos materiales químicos, médicos, de cómputo, ferretería, eléctricos, de mantenimiento, biológicos, etc., en sus adquisiciones y contratación de servicios. Al respecto, actualmente no existe en forma institucionalizada una permanencia garantizada del personal calificado para un desempeño óptimo hacia la consecución de los fines especializados de adquisiciones. Es común que con el cambio de administración sea desde el nivel director o secretarios administrativos, se efectúe un cambio de las jefaturas de departamento y se busque realizar cambios del personal de cotizaciones y demás involucrados bajo el razonamiento de que son áreas de muy delicada labor. Cualquier área es delicada e importante y todas deben de ser tratadas con el mismo interés por parte de los directivos y no anteponer intereses de grupo o camarillas al objetivo común de la institución.

#### **e)- Mercado dinámico.**

El mercado en su conjunto es muy dinámico y en ciertos sectores aun más, existiendo un cambio tecnológico muy acelerado en el cual la obsolescencia o el reemplazo de unos productos por otros se da en pocos meses. Por lo que, muchas veces por la demora existente entre el proceso de las cotizaciones y la formalización de los pedidos puede pasar hasta un mes o mas y si se considera lo anteriormente señalado para cuando estos pedidos llegan a manos de los proveedores el bien solicitado ha dejado de estar en el mercado y es necesario realizar la propuesta alternativa más similar en características técnicas y precio disponibles. Lo que deviene en un tiempo muy prolongado del proceso hasta que el bien requerido llega a los usuarios. Asimismo, muchos bienes llegan a permanecer en los almacenes mucho tiempo antes de que lleguen a los usuarios y si estos presentan alguna problema de garantía ya no es posible que los proveedores busquen la manera de cambiarlo físicamente, sino que se va a la procedimiento de garantía establecida en la normatividad lo que deviene en tiempos perdidos del uso del mismo y el consiguiente retraso en las labores para los usuarios.

#### **f)- Falta de transparencia en los procedimientos adjudicación directa.**

La Universidad es una institución pública, y es de gran interés para una importante parte de los ciudadanos el que ésta realice su trabajo de la mejor manera, administrando los recursos públicos que se le asigna de acuerdo a lo que se señala tanto en la Constitución, como en las demás leyes que la norman con eficiencia, eficacia y honradez. No escapando a esto los propios actores del suministro que son los proveedores que en primer lugar son ciudadanos y en segundo actúan cumpliendo sus funciones en el proceso. Sin embargo, no existe un procedimiento estándar que permita en todos los procedimientos de adquisiciones mediante la Adjudicación directa en los que participan, que puedan recibir retroalimentación sobre los resultados de sus propuestas una vez enviadas y presentadas. Hay unidades administrativas que sencillamente lo mas que informan es que quedaron altos en precio sin poder cotejar si realmente fueron tomadas en cuenta sus propuestas y anexadas a los legajos correspondientes.

Finalmente, si mediante los procedimientos de Invitación a cuando menos tres personas y la Adjudicación directa se puede ejercer el 20% de los gastos en contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios del presupuesto anual de la Universidad que para el rubro se asigna, es vital que dichos procedimientos sean lo más claros y transparentes, en cuanto a la participación de los proveedores, con el objetivo de conseguir las mejores condiciones generales para la Universidad, en precio, calidad, disponibilidad, etc., de los diversos bienes y servicios necesarios. La discrecionalidad como ya se ha señalado anteriormente puede alentar privilegios que va en contra de la igualdad y la equidad, en este caso, en la no participación de los proveedores interesados. Asimismo, mediante esta discrecionalidad se puede incurrir en la violación de un deber posicional de los encargados de las áreas de adquisiciones. Asimismo, para lograr las mejores condiciones generales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, es necesario que se cuente con el personal plenamente capacitado, que se estandarice la Adjudicación directa y que se informe sobre los resultados a los proveedores participantes, que exista un sondeo de mercado suficiente y que se tome en cuenta la dinámica de ciertos productos en el mercado.

## **V- PROPUESTAS.**

### **a-) Conocimiento de los proveedores registrados de los procesos de adquisiciones mediante la Invitación a cuando menos tres proveedores y adjudicación directa.**

Para poder llevar los preceptos constitucionales de eficiencia, eficacia y honradez a la plenitud de su instrumentación, en el marco de las adquisiciones por los procedimientos de Invitación a Cuando Menos tres Personas y mediante la Adjudicación Directa en la UNAM, es imprescindible que se instrumente un método por el cual los proveedores interesados en ofertar sus productos, y que se encuentren al corriente en todos sus obligaciones fiscales y legales, pueden participar en dichos procesos, y que no esté dependiendo de los intereses personales o de otra índole que pueden haber al existir una gran discrecionalidad por parte de los encargados en los distintos niveles de decidir quienes participan o no. La competencia entre proveedores no comprometidos en sentido alguno con los departamentos o áreas de adquisiciones permite mejores condiciones de precio y oportunidad.

El control sobre los precios adecuados de adquisiciones de productos y servicios, no es una tarea fácil en el Sector Público, porque no hay una manera directa de impacto en sus operaciones que fuese inmediatamente perceptible a los usuarios o a los ciudadanos, en la mayoría de los casos. Como sucede en el Sector Privado, dado que malas adquisiciones pueden y llevan a la quiebra a las empresas privadas o en el menor de los casos a pérdidas de ganancias. Por su parte los órganos de control en el Sector Público están enfocados más al cumplimiento del formalismo que al análisis de costos. Asimismo, sólo los casos sobresalientes de adquisiciones de bienes y /o servicios con sobreprecio exagerado o con problemas evidentes de funcionalidad y calidad salen generalmente a la luz pública, y son analizados críticamente, pero el resto, que es la mayor parte de las operaciones regulares es muy difícil que sean analizados con profundidad para posteriormente realizar observaciones y propuestas para un mejor desempeño.

Para subsanar esto, debe de existir un procedimiento que haga muy transparente a los proveedores interesados el poder participar en las distintas dependencias y entidades, en estos procedimientos, y para ello se debe de establecerse el que en un o unos días determinados de la semana o del mes, y en un horario preestablecido se haga del conocimiento general de los posibles interesados, los diversos procedimientos de

adquisiciones que se van a efectuar en sus distintas modalidades con sus bases, detallando los bienes y/o servicios, en las cantidades requeridas y todos los subsecuentes pasos dependiendo del procedimiento a seguir.

Asimismo, la UNAM cuenta con una infraestructura en cómputo muy moderna que puede ser utilizada para dar a conocer mediante una página, que centralice la información sobre los diversos procedimientos de adquisiciones, que lleven a cabo las distintas dependencias y entidades, similar a Compranet del Gobierno Federal, con el objeto que sean del conocimiento general tanto de los proveedores registrados, como de los demás existente, para lograr las mejores condiciones en precio y condiciones generales de los diversos bienes y servicios requeridos. Así como, que se puedan enviar las propuestas de manera electrónica en su totalidad para ahorrar en costos derivados de los traslados, juntas y reuniones. Asimismo, se debería de dar a conocer los procedimientos de licitación pública que lleve a cabo en Compranet, esto porque los montos que se manejan son cuantiosos y es conveniente que se enteren y puedan participar el mayor número de interesados, y que también se puedan enviar las propuestas vía electrónica.

#### **b)- Estandarización del proceso de Invitación a cuando menos tres personas y Adjudicación Directa.**

Debe de instrumentarse una estandarización que permita que todos los interesados puedan participar en las mismas circunstancias en todos los procesos mediante estos procedimientos, y que eviten que exista favoritismo en cualquier sentido a algún o algunos proveedores. Para ello se puede invitar a participar mediante invitación, por medio de correos electrónicos –se reducen tiempos y costos- a los interesados o bien cierto día de la semana en determinado momento se puede en los departamentos de adquisiciones hacer del conocimiento de estos los bienes a adquirir por los procedimientos de Invitación a Cuando menos tres personas y por medio de la Adjudicación directa que existan y se debe de fijar hasta que momento no se reciben más cotizaciones.

#### **c)- Precios de mercado.**

El procedimiento de adquisición mediante la licitación pública, como un referente de mercado no puede ser considerado en razón de que por los volúmenes que se adquieren en un solo proceso los proveedores sean fabricantes y/o distribuidores dan precios especiales. Tampoco pueden ser los establecimientos que venden al público final, en razón de que su funcionamiento es particular de dicho sector y

tienden a llamar la atención sobre artículos gancho, y normalmente evitan tratar con sector gobierno o similar los procedimientos de adquisiciones que conlleva muchos pasos y también porque en caso de garantías pasados de ciertos días se direcciona a los clientes con los centros de servicio desvinculándose de ello. Por tanto, un sondeo de mercado puede ser establecido con las adquisiciones que ya han realizado por la vía de invitación a cuando menos tres personas, de las que hayan realizado las principales dependencias, mediante la difusión entre ellas tal como fueron sus adquisiciones y obviamente también con el proceso actual.

#### **d)- Personal capacitado y con experiencia en el ramo de adquisiciones.**

En el Gobierno Federal se ha instrumentado en años recientes la profesionalización del servicio público con la instauración del Servicio Profesional de Carrera, mediante el cual desde el nivel de enlace hasta el puesto de Director General se busca que por medio de concursos los interesados en estos puestos de trabajo participen en igualdad de condiciones basados en sus meritos, evitando con ello que con el cambio de administraciones y altos funcionarios públicos las organizaciones y sus planes de trabajo se vean obstaculizados por el arribo de nuevos funcionarios sin el conocimiento ni la experiencia adecuada. Debería en tal sentido, existir una carrera administrativa de adquisiciones en la Universidad para generar personal suficientemente preparado y con experiencia, teniendo conocimiento pleno de la normatividad referente y de las áreas de productos y servicios que les corresponde adquirir para ser un eficiente enlace entre las necesidades de los usuarios, los bienes y servicios y la normatividad al respecto. Así como, el establecer un Código de Ética al que se deberá de sujetar dicho personal.

#### **e) – Menor tiempo del proceso de ciertos bienes tecnológicos.**

El proceso de adquisiciones desde que se cotizan algunos bienes tecnológicos hasta que se fincan los pedidos suele, en muchas ocasiones, ser bastante largo y ello hace que los mismos para entonces ya no existan en el mercado lo que deviene en realizar nuevamente las cotizaciones y en tiempos perdidos. Lo que implica costos directos e indirectos en cuanto al uso o goce de éstos. Por tal motivo, deben de realizarse las cotizaciones en un plazo no mayor a una semana y fincarse los pedidos. Tomando en consideración que previamente se ha corroborado que se cuenta con presupuesto.

**f)- Obligtoriedad de informar a los proveedores sobre sus propuestas en el cuadro comparativo.**

Actualmente, las dependencias y entidades realizan varios procesos hasta por \$260.000.00 como Adjudicación Directa, pero no está instrumentado dar a conocer a quienes fueron invitados a participar en dichos procesos como quedó finalmente formado el cuadro de cotizaciones, y con base en que supuestos no fueron ganadoras sus propuestas, por lo que, de forma normal se debería de hacer llegar a los proveedores participantes copia de dicho cuadro comparativo de precios, y de esta manera poder constatar que el proceso fue transparente y que sus propuestas realmente se consideraron, siendo ello tan simple como escanear el cuadro comparativo o en formato PDF y por mail enviárselo a los participantes. Esta sería una parte muy importante del control en cuanto a las razones por las cuales se decidió por uno o por otro proveedor y cuales fueras los elementos de tales decisiones: precio, tiempo entrega, crédito, etc., así como, si realmente fueron tomados en consideración en los cuadros comparativos.

Cabe señalar que actualmente en la Ley de Adquisiciones y Servicios del Sector Público, ya no existe la obligación de presentar garantía para el sostenimiento de la oferta, permaneciendo la garantía para el cumplimiento del pedido que corresponde hacer entrega a aquellos proveedores que resultaron ganadores en los procesos. Esta garantía de sostenimiento de oferta, es un costo inicial que desmotiva una mayor participación de proveedores, sobre todo de los más pequeños en contrasentido del interés gubernamental de fomento a la pequeña y mediana empresa. Por lo que, en concordancia con los criterios de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Publico, debiera derogarse la presentación de garantías para sostenimiento de ofertas en las licitaciones y en las invitaciones a cuando menos tres personas que realice la UNAM.



## **CONCLUSIONES.**

Es primordial que los recursos públicos en toda la administración pública se utilicen con eficiencia, eficacia y honradez como lo señala la Constitución, con el objeto de lograr con estos que la población en general reciba los bienes, y servicios que demanda, y que permitan abatir la pobreza y marginación de gran parte de ésta. Siendo la educación en todos los niveles un aspecto fundamental que debe de incidir en la capacitación y el conocimiento para una mejor formación de la sociedad. Tocando a la educación superior ser el protagonista principal y sobre todo a la Universidad Nacional Autónoma de México encabezar la formación y capacitación de profesionistas con alto sentido ético y moral. Asimismo, el realizar investigaciones en todos los aspectos para beneficio de la sociedad en su conjunto y difundir la cultura.

Las modificaciones propuestas inciden precisamente en la búsqueda del mejor uso de los recursos presupuestales mediante pequeñas modificaciones al sistema de adquisiciones para hacerlo más equitativo permitiendo una mayor participación de proveedores y no solo a quienes deseen por razones personales invitar los encargados de las áreas o departamentos de adquisiciones, asimismo, permitiendo que dicha participación sean en igualdad de condiciones en los procedimientos mediante la Invitación a cuando menos tres personas y la Adjudicación Directa.

El proceso de adquisiciones es complejo tanto por los productos y servicios que se deben de adquirir y contratar que difieren desde simples insumos para oficina como papelería, tóner, clips o computadoras, impresoras, conmutadores hasta reactivos químicos y máquinas especializadas que requiere todo un proceso específico que asegure el servicio posventa, la garantía y el suministro de refacciones. Aunado a esto el conocimiento y dominio de los diversos pasos y procesos administrativos que existen para la consecución y gasto de los recursos. Siendo por ello que el personal que labora en dichas áreas requiere experiencia y capacitación constante. Que permita por un lado realizar las compras adecuadas y que sean los productos que realmente requieren los usuarios y al mismo tiempo sirvan de asesor hacia ellos.

La transparencia debe regir todos los procedimientos incluyendo al de Adjudicación Directa, al ser parte del proceso dar a conocer quienes resultaron adjudicados y cuáles fueron las razones. Esta transparencia funcionará como parte de un sistema de control al ser interés de los proveedores que se respeten las

condiciones básicas como pueden ser que se establezcan precios, tiempos, etc. respecto de los bienes y servicios a contratar.

Los recursos de la UNAM son públicos, y nunca serán suficientes para atender sus objetivos planteados en la Ley Orgánica porque las necesidades de educación, formación de profesionistas, investigación y difusión de la cultura son muchos pero cualquier ahorro posible permite hacer mucho más si éstos son administrados de manera eficiente y eficaz. Asimismo, la transparencia y la ética en la administración de sus recursos presupuestales, materiales y humanos deben de ser parte consustancial a su operación sobre todo porque estos recursos se deben a la aportación monetaria que realizan todos los mexicanos mediante sus contribuciones.

Más aún, estas pequeñas modificaciones extrapoladas al ámbito de toda la administración pública nacional incidirían también en grandes ahorros presupuestales y en la disminución del favoritismo y cualquier otra práctica que no tome en consideración la ética, la eficiencia, eficacia y honradez en el uso de los recursos públicos mediante estos procedimientos de adquisiciones.

El agregar nuevas normas o lineamientos, pudiera parecer que va en el sentido de sobre regular los procedimientos de adquisiciones señalados, y en contra del principio de eficiencia en cuanto a la realización de los procedimientos en el menor tiempo posible, pero va en el sentido de la eficiencia general al asegurar los mismos bienes y servicios con un menor costo, y estas pequeñas modificaciones no incidirían grandemente en el tiempo que se requiere para el logro de las propias adquisiciones. Más aún, dado que todo el proceso administrativo de adquisiciones es complejo, tendiendo a escapar del análisis constante por parte de los ciudadanos o interesados, es conveniente no escatimar esfuerzos orientados a un mejor control.

Mientras más eficiencia se logre en todos los procesos de adquisiciones en la UNAM, y se liberen recursos para nuevas adquisiciones, el servicio que preste a la sociedad será más amplio y de mejor manera realizara sus funciones, acrecentando la confianza en la institución, al existir un relación muy directa entre el discurso y el hacer, al mismo tiempo, aumentará la legitimidad de la que goza ante propios y extraños. Siendo parte de la administración pública, la UNAM, mediante un desempeño excelente tiende a influenciar a los demás organismos que la conforman, logrando una mejora global en su desempeño, por tanto, una mejora en la satisfacción de las necesidades sociales, económicas, políticas, educativas, culturales y de diversa índole

permiten la reproducción de la sociedad, y de las instituciones que la conforman sin tensiones excesivas dentro de la gobernabilidad democrática y adaptándose a los constantes cambios y exigencias locales, nacionales y del mundo global actual.

Finalmente, no está de más reiterar que se debe de evitar al máximo la discrecionalidad, mediante los dos procedimientos de adquisiciones señalados en las áreas de adquisiciones públicas, incluyendo a las propias de la UNAM. Porque, ello puede llevar a actos que vayan en contra de los propósitos de adquirir en las mejores condiciones los bienes y servicios, necesarios para su funcionamiento, básicamente, porque en ellas se maneja dinero, así como en contra de los supuestos de la igualdad y equidad que deben de prevalecer en la participación en dichos eventos de los proveedores interesados, desde la selección hasta la culminación de los procedimientos. La UNAM es una institución pública, y es necesario que se maneje con toda la transparencia posible, para que no exista la posibilidad de ningún cuestionamiento hacia su integridad, y sobre la honestidad en el desarrollo en la contratación de los bienes y servicios. Es muy difícil que un control externo pueda detectar anomalías en las adquisiciones y contratación de servicios, mediante precios alterados, con el objetivo de obtener beneficios personales o de otra índole, como actualmente está normado, en tanto que se cumple con los pasos normativamente establecidos. Por tal motivo, son convenientes las modificaciones propuestas para que sean los propios proveedores quienes participen en dicho control que se lleven a cabo de los procedimientos de adquisiciones.

Bibliografía:

- 1- Cruz Mecínas, Leonel, *Principios Generales de Compras*, México, Continental 1985.
- 2- Del Río González, Cristóbal, *Adquisiciones y Abastecimientos*, México, Thomson, 2002.
- 3- Germán Cisneros Farias, Jorge Fernández Ruiz, Miguel Alejandro López Olvera, Coordinadores , "Control de la Administración Pública", *Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007 <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2396/pl2396.htm>, ISBN 970-32-3923-4
- 4- Klisberg, Bernardo, *Hacia el Estado Inteligente*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001
- 5- Malen Peña, Jorge "Poder Derecho y Corrupción", *La corrupción en el poder Judicial*. IFE, ITAM, SIGLO XXI, México, 2003
- 6- Messner Villiam A, Norma, *La Gerencia de Compras*, Colombia, Norma, 1986.
- 7- Mercado H. Salvador, *Compras Principios y aplicaciones*. México, Editorial Limusa, 2006.
- 8- Muñoz Ledo, Porfirio, *La Reforma del Estado*, México, Editorial Porrúa, 2001
- 9- Obrego Ayala, Jesús Octavio, "Evaluación de funcionarios públicos" *Revista de Administración Pública INAP*, Reflexiones sobre administración pública Número 89, México, 1995
- 10- Pichardo Pagaza, Ignacio, *La Modernización Administrativa*, México, UNAM, El Colegio Mexiquense A.C. 2004
- 11- Uvalle Berrones, Ricardo, *La Actividad Económica del Estado Mexicano, Relevancia del Sector Paraestatal*, México, Plaza y Valdez Editores, 1998.
- 12- -Uvalle Berrones, Ricardo "Objetivo y alcance de la Gerencia Pública", *Revista de Administración Pública del Estado de México, núm. 89*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 1995
- 13- Uvalle Berrones, Ricardo *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, Mayo 2007
- 14- Zenz Gary, J. *Compra y Administración de Materiales*, México, Editorial Limusa, 1993.

Leyes, reglamentos y otros documentos:

- 1- Universidad Nacional Autónoma de México, "Acuerdo por el que se reestructura el comité de compras". [http://xenix.dgscaa.una.mx/?adq\\_1n](http://xenix.dgscaa.una.mx/?adq_1n) (acceso febrero 18, 2008)
- 2- Universidad Nacional Autónoma de México, "Acuerdo que reorganiza la secretaría administrativa de la Universidad Nacional Autónoma de México," [http://xenix.dgsc.unam.mx/oag/abogen/acuerdo\\_rector/consulta/](http://xenix.dgsc.unam.mx/oag/abogen/acuerdo_rector/consulta/) (acceso febrero 21, 2008)
- 3- Universidad Nacional Autónoma de México, "CIRCULAR Núm. SA/CONT/004/08" <http://dgprov.proveed.unam.mx/amaril09/sacont00107.html> (acceso febrero 19, 2008)

- 4- H. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. "Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos". <http://diputados.gob.mx/Leyesbibliog/pddf/1.pdf> (acceso marzo 30, 2008)
- 5- Universidad Nacional Autónoma de México, "Organización General de la UNAM Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México" [http://xenix.dgsca.unam.mx/oag/abogen/documento.html?doc\\_id=1](http://xenix.dgsca.unam.mx/oag/abogen/documento.html?doc_id=1) (acceso marzo 15, 2008)
- 6- H. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público." <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14.pdf> (acceso junio 7, 2008)
- 7- Universidad Nacional Autónoma de México "Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México", <http://xenix.degesc.a.una.mx/?doc.Id=15> (acceso mayo 25, 2008)
- 8- H. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf> (acceso mayo 15, 2008)
- 9- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión "Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría", <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf> (acceso abril 8, 2008)
- 10- Secretaría de Gobernación, "Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leynes/13032002\(\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leynes/13032002().pdf) (acceso marzo 27, 2008)
- 11- H. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf> (acceso marzo 5, 2008)
- 12- Universidad Nacional Autónoma de México, "Manual para la integración y funcionamiento el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y el Servicio de la UNAM" 2004. <http://www.abogadogeneral.unam.mx/MIFCAAS.pdf> (acceso marzo 10, 2008)
- 13- Universidad Nacional Autónoma de México, "Manual para la integración y funcionamiento de los subcomités de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la UNAM octubre 2001" <http://www.abogadogeneral.unam.mx/MIFSCAAYS.pdf> (acceso marzo 5, 2008)
- 14- Universidad Nacional Autónoma de México, "Normatividad en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y servicios" Universidad Nacional Autónoma de México, octubre 2005. [http://xenix.dgsca.unam.mx/adquisiciones/consulta/ver/ver.html?adq\\_id=2](http://xenix.dgsca.unam.mx/adquisiciones/consulta/ver/ver.html?adq_id=2) (acceso 18/11/2008)